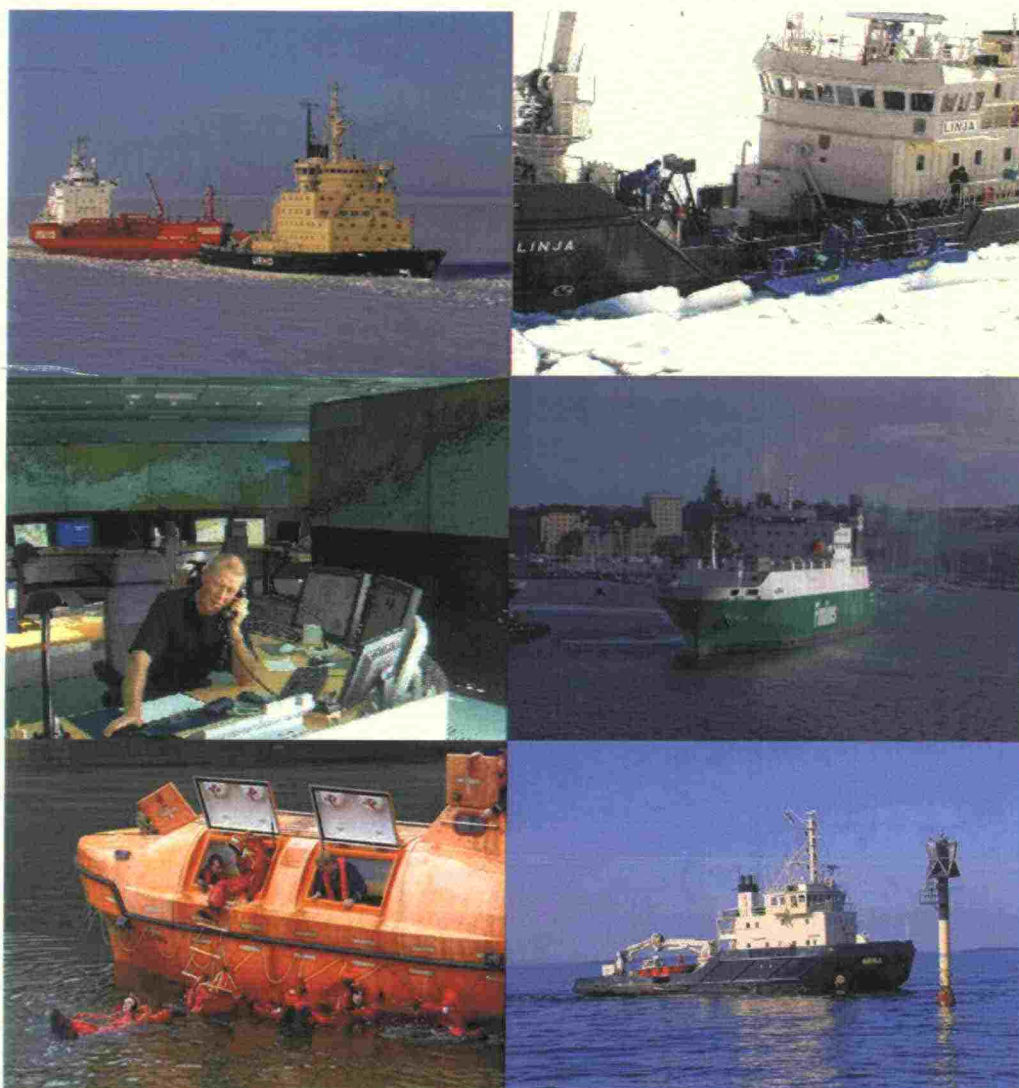


Merenkululaitoksen julkaisu 6/2006

# Merenkulun turvallisuuden hallinta



**Merenkululaitos**

Helsinki 2006  
ISBN 951-49-2117-8  
ISSN 1456-7814

Merenkululaitoksen julkaisu 6/2006

# Merenkulun turvallisuuden hallinta



10223



**Merenkululaitos**

Helsinki 2006  
ISBN 951-49-2117-8  
ISSN 1456-7814





Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) <b>Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus: Tapio Karvonen, Anu Keltaniemi, Pekka Sundberg, Risto Tikkanen; VTT: Tapio Nyman, Markus Porthin, Sanna Sonninen; Åbo Akademi: Hannu Honka</b>		Julkaisun laji <b>Raportti</b>	
		Toimeksiantaja <b>Merenkululaitos</b>	
		Toimielimen asettamispäivämäärä	
Julkaisun nimi <b>Merenkulun turvallisuuden hallinta</b>			
Tiivistelmä Merenkululaitos käynnisti vuoden 2005 alussa hankkeen merenkulun turvallisuuden hallinnan selvittämiseksi. Hankkeen keskeisenä kysymyksenä on, mikä on valtakunnallinen merenkulun turvallisuuden hallinnan tila ja meriturvallisuuden hallinnan vaikutus yhteiskunnan toimintoihin muuttuvassa organisaatio- ja toimintaympäristössä.  Meriturvallisuuden katsotaan kattavan neljä eri osa-aluetta, jotka ovat alusturvallisuus, väyläturvallisuus, meripelastus ja ympäristöturvallisuus. Huvialusliikenteen turvallisuus huomioitiin tutkimuksessa, mutta tarkastelun pääpaino oli kauppa-alusliikenteen turvallisuudessa. Tutkimushankkeen tavoitteena oli selvittää, mikä on kunkin meriturvallisuuteen vaikuttavan toimijan tehtävä ja vaikutus meriturvallisuuskentässä, havaita mahdolliset epäkohdat meriturvallisuuden hallinnassa ja löytää niihin kohdistuvia kehittämis- ja tehostamistoimenpiteitä. Tutkimuksessa on kaksi pääosaa: meriturvallisuus oikeudelliselta kannalta ja meriturvallisuus eri toimijoiden näkökulmasta.  Meriturvallisuuden positiivinen kehitys on ollut huomattavaa viimeisen 30–35 vuoden aikana ja se perustuu pitkälti kansainvälisiin järjestelyihin. Useimpien meriturvallisuustoimijoiden mielestä kansalliset meriturvallisuutta säätelevät lait ja asetukset ovat toimivia ja riittäviä. Puutteita todettiin olevan tietojärjestelmistä, ympäristönäkökohdista ja sisävesien onnettomuustilanteista säätelevissä laeissa ja asetuksissa. Eräs mahdollinen lainsäädännöllinen toimenpide voisi olla kokonaisvaltaisen meriturvallisuuslain säätäminen.  Suomessa tärkeimpiä meriturvallisuustoimijoita ovat Merenkululaitos, Rajavartiolaitos ja Suomen ympäristökeskus. Meriturvallisuuden työnjakoa nykytilanteessa pidetään pääasiassa toimivana ja selkeänä. Häiriötilanteiden hallinnassa eri toimijoiden välistä työnjakoa tulisi kuitenkin parantaa. Erityisesti tulisi kehittää toimijoiden yhteistoimintaa ja selkeyttää toimenpiderajoja.  Suurin osa tunnistetuista uhista merenkulun turvallisuudelle koski hallintoa: organisaatiomuutoksia, henkilö- ja taloudellisten resurssien leikkauksia sekä yhteistyötä ja vastuiden jakoa. Poikkihallinnollisen koordinaation tarve merenkulun turvallisuuskentässä nousi tutkimuksessa selkeästi esiin. Merenkulun neuvottelukunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia pitäisi vahvistaa vastaamaan sen alkuperäistä tarkoitusta.  Tutkimus osoittaa, että valtiovallan tulisi panostaa merenkulkuun ja sen turvallisuuteen nykyistä enemmän ja että meriturvallisuuden erityisvaatimukset on huomioitava mahdollisesta väylävirastosta päätettäessä.			
Avainsanat (asiasanat) <b>meriturvallisuus, riskien hallinta, vastualueet, asiantuntija-arviot</b>			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero <b>Merenkululaitoksen julkaisuja 6/2006</b>		ISSN <b>1456-7814</b>	ISBN <b>951-49- 2117-8</b>
Kokonaissivumäärä <b>123</b>	Kieli <b>suomi</b>	Hinta <b>25 €</b>	Luottamuksellisuus <b>julkinen</b>
Jakaja <b>Merenkululaitos</b>		Kustantaja <b>Merenkululaitos</b>	

# SISÄLLYSLUETTELO

## ESIPUHE

## TIIVISTELMÄ

<b>1</b>	<b>JOHDANTO .....</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>MERITURVALLISUUS OIKEUDELLISELTA KANNALTA .....</b>	<b>8</b>
2.1	Meriturvallisuuden nykypiirteet.....	9
2.2	Meriturvallisuuteen liittyvät oikeuspoliittiset tavoitteet ja meriturvallisuuden kokonaisvaltaisuus.....	10
2.3	Lainsäädännölliset toimijat.....	12
2.4	Velvoitetut oikeussubjektit.....	14
2.5	Valtion kansainvälisoikeudellinen asema meriturvallisuutta koskevissa asioissa .....	15
2.6	Varustamon meriturvallisuusvelvoitteiden systemaattinen jako ja sisältö. Ennaltaehkäisy .....	17
2.6.1	Yleinen systematisointi .....	17
2.6.2	Alusturvallisuus - aluksen merikelpoisuus. Kansalliset viranomaiset .....	18
2.6.3	Alusturvallisuus - aluksen ympäristökelpoisuus. Kansalliset viranomaiset .....	22
2.6.4	Inhimilliset tekijät .....	24
2.7	Valtion meriturvallisuusvelvoitteiden systemaattinen jako ja sisältö. Ennaltaehkäisy .....	25
2.8	Jälkikäteinen meriturvallisuus.....	28
2.8.1	Vahingon estämis- ja rajoittamistoimet.....	28
2.8.2	Virallisselvitykset .....	32
2.8.3	Meriturvallisuuteen liittyvät julkisoikeudelliset seuraamukset.....	33
2.9	Siviilioikeudelliset menetelmät.....	35
2.10	Johtopäätökset kauppamerenkulkuun liittyvästä meriturvallisuudesta.....	39
2.11	Huviveneilyyn liittyvä meriturvallisuus.....	42
<b>3</b>	<b>MERITURVALLISUUSTOIMIJAT JA VASTUUALUEET .....</b>	<b>48</b>
3.1	Keskeiset meriturvallisuustoimijat.....	48
3.1.1	Tärkeimmät yhteistyötahot kansallisesti .....	52
3.1.2	Tärkeimmät yhteistyötahot kansainvälisesti .....	52
3.2	Meriturvallisuusorganisaatioita koskeva lainsäädäntö .....	54
3.2.1	Organisaatioiden kannalta keskeiset lainsäädännölliset tekijät .....	54
3.2.2	Olemassa olevan lainsäädännön kattavuus kansallisesti ja kansainvälisesti .....	56
3.2.3	Omaehtoinen meriturvallisuustoiminta.....	57
3.3	Meriturvallisuuden resurssit .....	58
3.3.1	Rahoitus meriturvallisuuden hallintaan kansallisesti ja kansainvälisesti .....	58
3.3.2	Meriturvallisuustoimintaan varatut henkilöstöresurssit .....	60
3.3.3	Lisäresurssien tarve meriturvallisuustehtävien hoitoon .....	61
3.4	Meriturvallisuuteen liittyvien tehtävien määrän kehittyminen viime vuosina .....	63
3.5	Koneiden, laitteiden, alusten ym. käyttö meriturvallisuustoiminnoissa .....	64
<b>4</b>	<b>ASiantuntijoiden näkemykset.....</b>	<b>66</b>
4.1	Haastattelut .....	66
4.1.1	Meriturvallisuustoiminnan vahvuudet ja heikkoudet.....	66



4.1.2	Meriturvallisuuden työnjako .....	72
4.1.3	Meriturvallisuuden yhteistyö ja tiedottaminen .....	78
4.1.4	Meriturvallisuuteen vaikuttaminen .....	82
4.1.5	Meriturvallisuuden uhat .....	88
4.1.6	Meriturvallisuuden tulevaisuuden näkymät .....	91
4.2	Asiantuntijafoorumi .....	93
4.2.1	Asiantuntijafoorumin toteutus .....	93
4.2.2	Tavoite .....	93
4.2.3	Menetelmä .....	94
4.2.4	Osallistujat .....	96
4.2.5	Tulokset .....	97
4.2.6	Tulosten tarkastelu .....	105
<b>5</b>	<b>TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....</b>	<b>108</b>
<b>6</b>	<b>TOIMENPIDESUOSITUKSET .....</b>	<b>113</b>

## **LÄHTEET**

## **LIITTEET**

**Liite 1. Haastatellut asiantuntijat**

**Liite 2. Asiantuntijafoorumeissa käsitellyt uhat ja epäkohdat sekä merkittävyysäänestyksen tulokset**

## ESIPUHE

Useiden merionnettomuuksien aikana ja jälkiselvittelyissä asiaa hoitavien viranomaisten on keskusteltava, hyvässä hengessä, ennen toimenpiteen suorittamista, kenen toimivaltaan toimenpide kuuluu ja kenen se olisi hoidettava. Ennaltaehkäisevien tarkastustoimenpiteiden hoidossakin on ilmennyt päällekkäisyyksiä. Juhlapuheissa vakuutettu selkeä työnjako ei valitettavasti ole ollut selkeä käytännön toimenpiteissä.

Lainsäädäntöä kehitettäessä ei aina ole ollut selvää, kenen vastuualueelle uuden tai muutettavan lain valmistelu kuuluu. Käsitys on yleinen niiden henkilöiden joukossa, jotka päivittäin työskentelevät kentällä käytännön meriturvallisuustyössä.

Edellä esitetyn johdosta Merenkululaitos käynnisti vuoden 2005 alussa hankkeen merenkulun turvallisuuden hallinnan selvittämiseksi. Hankkeen keskeisenä kysymyksenä on, mikä on valtakunnallinen merenkulun turvallisuuden hallinnan tila ja meriturvallisuuden hallinnan vaikutus yhteiskunnan toimintoihin muuttuvassa organisaatio- ja toimintaympäristössä. Meriturvallisuuteen vaikuttavia toimijoita on Suomessa lukuisia ja toimijoiden roolit eivät kaikissa tapauksissa ole täysin selkeitä.

Ilahduttavaa on se, että tutkimus osoittaa merenkulun piirissä toimivien osoittavan luottamusta meriturvallisuuden toimijoihin. Yhteistyön suurimmiksi vahvuuksiksi mainittiin meriturvallisuussektorilla työskentelevien henkilöiden välinen yhteistyökyky, yhteiset päämäärät, hyvät yhteydet viranomaistahoihin ja toimijoiden sitoutuminen hyvään meriturvallisuuteen.

Erityisesti nousee esiin tarve poikkihallinnollisesta koordinaatiosta. Ongelmaan esitetään korjauksia tutkimuksessa, koska tutkimuksen johtopäätös merenkulun neuvottelukunnan alkuperäisen roolin ja vaikutusmahdollisuuksien katoamisesta on sama kuin se, mikä meriturvallisuustyötä päivittäin tekevien keskuudessa vallitsee. Tutkimuksen mukaan kansallisesti tärkein ja toimivin keino vaikuttaa meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan heikkouksiin olisi perustaa liikenne- ja viestintäministeriöön sellainen merenkulkuasioiden yksikkö, jonka tehtäviin kuuluisi koordinaoida kaikkien meriturvallisuuteen vaikuttavien ministeriöiden yhteistyötä ja huolehtia merenkulun kokonaisuudesta. Toinen, yhtä toimiva vaihtoehto olisi perustaa meriturvallisuusvirasto, jolle edellä mainitut tehtävät annettaisiin.

Kiitän tutkimuksen tekijöitä hyvästä suorituksesta haasteellisessa tehtävässä, ohjausryhmää sen suurenmoisesta paneutumisesta asiaan sekä kaikkia niitä osapuolia, jotka avustamalla tutkimusta osallistuivat haastatteluihin ja taustatietojen hankintaan.

Helsingissä, 14. päivänä lokakuuta 2006

Meriturvallisuusjohtaja

Paavo Wihuri



## TIIVISTELMÄ

Merenkululaitos käynnisti vuoden 2005 alussa hankkeen selvittääkseen, mikä on valtakunnallinen merenkulun turvallisuuden hallinnan tila ja meriturvallisuuden hallinnan vaikutus yhteiskunnan toimintoihin muuttuvassa organisaatio- ja toimintaympäristössä. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa vuonna 2005 Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus laati esiselvityksen asiasta. Esiselvitys loi pohjan varsinaiselle tutkimushankkeelle, Merenkulun turvallisuuden hallinnan selvittäminen –tutkimukselle.

Meriturvallisuuden katsotaan kattavan neljä eri osa-aluetta, jotka ovat alusturvallisuus, väyläturvallisuus, meripelastus ja ympäristöturvallisuus. Huvialusliikenteen turvallisuus huomioitiin tutkimuksessa, mutta tarkastelun pääpaino oli kauppa-alusliikenteen turvallisuudessa. Tutkimushankkeen tavoitteena oli selvittää, mikä on kunkin meriturvallisuuteen vaikuttavan toimijan tehtävä ja vaikutus meriturvallisuuskentässä, havaita mahdolliset epäkohdat meriturvallisuuden hallinnassa ja löytää niihin kohdistuvia kehittämis- ja tehostamistoimenpiteitä. Tutkimushankkeen toteuttamisesta vastasivat Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen (MKK) ja VTT:n muodostama tutkimuskonsortio.

Tutkimuksessa on kaksi pääosaa: meriturvallisuus oikeudelliselta kannalta ja meriturvallisuus eri toimijoiden näkökulmasta. Meriturvallisuuden oikeudellisista näkökulmista tehdyn erillisen selvityksen lisäksi tärkeimmät sovelletut tutkimusmenetelmät olivat haastattelut ja asiantuntija-arvioinnit. Tutkimushanketta varten haastateltiin yhteensä 47 henkilöä, jotka edustivat 25 eri organisaatiota. Asiantuntija-arvioinnit suoritettiin asiantuntijafoorumissa, jonka työskentelyyn osallistui yhteensä 56 henkilöä 20 eri organisaatiosta.

Tutkimuksen perusteella kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna meriturvallisuuden positiivinen kehitys on ollut huomattavaa viimeisen 30–35 vuoden aikana. Ainakin neljä kansainvälistä kehitysvaihetta tältä ajalta ovat erityisen tärkeitä: IMO:n (International Maritime Organization) keskeisissä meriturvallisuusyleissopimuksissa säädetty hiljaista hyväksymistä koskeva menettelytapa on turvannut jatkuvan muutoksen ja kehityksen, satamavaltiovalvontaa on kehitetty merkittävästi, ISM-koodin (International Safety Management Code) luominen ja ottaminen osaksi SOLAS-järjestelmää (Safety of Lives at Sea Convention) on uusi avaus ja merellisen ympäristön suojeluun on kiinnitetty sen ansaitsemaa huomiota.

Maailmanlaajuinen meriturvallisuuskehitys perustuu lähes kokonaisuudessaan kansainvälisiin järjestelyihin. Valtioilla on mahdollisuus kehittää meriturvallisuutta kansallisesti, mutta suurelta osin ne ovat riippuvaisia kansainvälisestä kehityksestä. Suomen omiinkin tarpeisiin perustuvaa lainsäädännöllistä kehitystä on siksi pyrittävä hoitamaan kansainvälisesti. Usein olisi tarve toteuttaa nopeaa alueellista kehitystä, mutta tämä on vaikeaa, koska IMO:n toiminta perustuu globaaliin hyväksyntään. YK:n järjestönä IMO ei ole erityisen halukas alueellisiin järjestelmiin, koska ne ovat ongelmallisia tasapuolisen kehityksen kannalta.

Useimpien meriturvallisuustoimijoiden mielestä kansalliset meriturvallisuutta säätelevät lait ja asetukset ovat toimivia ja riittäviä. Puutteita todettiin olevan tietojärjestelmistä, ympäristönäkökohdista ja sisävesien onnettomuustilanteista säätelevissä laeissa ja asetuksissa. Myös luotsausta koskeva vahingonkorvausoikeudellinen järjestely Suomessa on uudistuksen tarpeessa. Eräs mahdollinen lainsäädännöllinen toimenpide voisi olla kokonaisvaltaisen meriturvallisuuslain säätäminen. Tässä laisaa voitaisiin luoda keskeiset puitteet ja alemman tasoisissa säädöksissä määrätä yksityiskohdista.



Lakeja säädettäessä on otettava huomioon lain vaikutukset muuallekin kuin suoraan säädettävään asiaan. Yhteistyö eri valtionhallintojen välillä edesauttaa tässä. Säädökset on sovellettava Suomen oloihin erityisesti silloin, kun siihen on annettu mahdollisuus. Yleisesti ottaen kansainvälisissä säädöksissä koettiin olevan enemmän puutteita ja epäselvyyksiä kuin kansallisissa säädöksissä.

Suomessa tärkeimpiä meriturvallisuustoimijoita ovat Merenkululaitos, Rajavartiolaitos ja Suomen ympäristökeskus. Vaikka yhteistoiminnan arvioidaan olevan onnistunutta, merellisen ympäristön suojelua koskevaa hallintoa pidettiin siinä määrin hajautettuna, että viranomaisten kesken voi syntyä toimivaltaepäselvyyksiä.

Vaikka meriturvallisuustoimijoiden määrä Suomessa on huomattava, meriturvallisuuden työnjakoa nykytilanteessa pidetään pääasiassa toimivana ja selkeänä. Häiriötilanteiden hallinnassa eri toimijoiden välistä työnjakoa tulisi kuitenkin parantaa. Erityisesti tulisi kehittää toimijoiden yhteistoimintaa ja selkeyttää toimenpiderajoja. Myös tiedottamisvastuut tulisi sopia nykyistä selkeämmin. Erityisen huolestuttavaa meriturvallisuuden kannalta on tämän hetkinen keskustelu väylälaitosten yhdistämisestä.

Merenkululaitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön toimintaan liittyvä palaute oli pääsääntöisesti positiivista, mutta tutkimuksen tuloksena tunnistettiin myös joidakin epäkohtia ja kehitystarpeita. Suurin osa selvityksessä tunnistetuista uhista merenkulun turvallisuudelle koskikin hallintoa: organisaatiomuutoksia, henkilö- ja taloudellisten resurssien leikkauksia sekä yhteistyötä ja vastuiden jakoa. Sen sijaan, että valtiovalta panostaisi merenkulkuun sen vaatimalla tavalla, merenkulun resursseja vähennetään. Näiden uhkien hallitsemiseksi vaaditaan korkeamman tason poliittisia päätöksiä. Poikkihallinnollisen koordinaation parantamiseksi merenkulun neuvottelukunnan asemaa ja sen vaikutusmahdollisuuksia pitäisi vahvistaa vastaamaan sen alkuperäistä tarkoitusta.

Inhimillinen tekijä voidaan tunnistaa suurimmaksi yksittäiseksi merenkulun turvallisuuden uhaksi. Jotta ihminen voisi toimia oikein ja vielä ehkäistä tekniikan aiheuttamia ongelmia, on hänen mahdollisuutensa selviytyä tehtävästään varmistettava laadukkaalla koulutuksella, käytännön harjoittelulla ja antamalla hänen käyttöönsä päätöksentekoa tukevaa tietoa ja työvälineitä. Erityistä huomiota on kiinnitettävä toimintaan ja laitteisiin komentosillalla.

Meriturvallisuuden hallinta kohtaa Suomessa useita uhkia, jotka vaarantavat meriturvallisuuden. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma on voimakas ja sen vaikutukset meriturvallisuuteen ja sen hallintaan nähdään negatiivisina, vaikkakin pitkällä tähtäyksellä se saattaa osoittautua onnistuneeksi. Turvallisuusasioissa ja niiden hallinnassa ei kuitenkaan pitäisi olla kyse tuottavuudesta, vaan ihmisten, ympäristön ja omaisuuden turvallisuuden varmistamisesta. Osa haastatelluista pelkäsi eri syiden takia Suomen putoamista kansainvälisestä kehityksestä. Merenkulun asema ei vaikuta ainoastaan Suomen nykyisiin kuljetuksiin, vaan myös kriisiaikoihin. Suomen maantieteellinen sijainti yksistään aiheuttaa sen, että Suomi on erittäin riippuvainen merikuljetuksista. Huoltovarmuudesta kriisiaikoja varten tulisikin huolehtia paremmin. Nykyisin tilanne on erittäin kriittinen.

Yhteiskunnan ja valtiovallan tulisi ottaa merenkulku joksikin aikaa erityissuojeluunsa, jona aikana tulisi panostaa merenkulkuun ja meriturvallisuuteen nykyistä enemmän. Suomeen on saatava toimiva merenkulukupoliittikka, merenkulkuun liittyvät asiat on nostettava hallitustasolla nykyistä näkyvämmiin esille, merenkulun arvostusta on parannettava ja resursseja lisättävä. Lisäksi on huolehdittava siitä, että meriturvallisuuden erityisvaatimukset huomioidaan mahdollisesta väylävirastosta päätettäessä.

# 1 JOHDANTO

## Tutkimuksen tausta

Merenkululaitos käynnisti vuoden 2005 alussa hankkeen merenkulun turvallisuuden hallinnan selvittämiseksi. Hankkeen keskeisenä kysymyksenä on, mikä on valtakunnallinen merenkulun turvallisuuden hallinnan tila ja meriturvallisuuden hallinnan vaikutus yhteiskunnan toimintoihin muuttuvassa organisaatio- ja toimintaympäristössä. Meriturvallisuuteen vaikuttavia toimijoita on Suomessa lukuisia ja toimijoiden roolit eivät kaikissa tapauksissa ole täysin selkeitä.

Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus laati tammi-helmikuussa 2005 esiselvityksen merenkulun turvallisuuden hallinnan selvittämisestä. Esiselvityksen tarkoituksena oli luoda pohja tälle nyt valmistuneelle varsinaiselle tutkimushankkeelle. Esiselvityksessä rajattiin valtakunnalliset meriturvallisuustoimijat ja asetettiin tavoitteet tässä raportissa kuvatulle varsinaiselle tutkimushankkeelle, joka aloitettiin helmikuussa 2006.

## Meriturvallisuuden määritelmä ja rajaukset

Yleisesti voidaan sanoa, että merenkulun turvallisuus koostuu merenkulun vaaratilanteiden hallinnasta teknisillä tai organisatorisilla toimenpiteillä siten, että onnettomuuden riski ei ylitä hyväksyttyä rajaa (Varsta & Hanhiova 1997).

Meriturvallisuus taas on termi, jota käytetään kattamaan laajasti merenkulun eri osa-alueiden turvallisuus. Sille on myös annettu erilaisia määritelmiä, joissa meriturvallisuuden katsotaan koostuvan esimerkiksi alusten ulkoisesta ja sisäisestä turvallisuudesta. Tämän tutkimuksen lähtökohtana oli meriturvallisuuden määrittely nimeämällä ne osa-alueet, joiden katsottiin sisältyvän meriturvallisuuteen. Nämä osa-alueet ovat:

- alusturvallisuus
- väyläturvallisuus
- meripelastus
- ympäristöturvallisuus.

Tutkimuksen kohteena oli turvallisuus (safety), ja turva-asiat (security), kuten terrorismin aiheuttamat uhat merenkululle, rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle.

Meriturvallisuuteen kuuluu kauppa-alusliikenteen ohella myös huvialusliikenne, ja se otettiin tutkimukseen huomioon. Pääpaino on kuitenkin kauppa-alusliikenteessä. Muiden vesillä tapahtuvien liikkumismuotojen (liikkuminen jään päällä ajoneuvolla tai jalan, uinti yms.) turvallisuus rajattiin tutkimuksen ulkopuolelle.

## Tutkimuksen tavoite, toteuttaminen ja tutkimusmenetelmät

Tutkimushankkeen tavoitteena on selvittää, mikä on kunkin meriturvallisuuteen vaikuttavan toimijan tehtävä ja vaikutus meriturvallisuuskentässä. Tarkastelussa keskitytään erityisesti eri toimijoiden rooleihin ja vaikutusmahdollisuuksiin valtakunnallisena ja alueellisena toimijana. Lisäksi pyritään löytämään kehittämis- ja tehostamistoimenpiteitä, jotka parantavat Merenkululaitoksen eri toimintojen vaikuttavuutta merenkulun turvallisuudessa. Loppuraportissa arvioidaan merenkulun turvallisuuden hallinnan nykytilaa sekä kehittämistarpeita ja esitetään kehittämismalleja tulevaisuuden toimintaa varten.

Tutkimushankkeen toteuttamisesta on vastannut Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskuksen (MKK) ja VTT:n muodostama tutkimuskonsortio.



Hankkeen projektipäällikkönä on toiminut erikoistutkija Tapio Karvonen MKK:sta. Merenkulun turvallisuuden hallinnan juridisten kysymysten erityisasiantuntijana on toiminut Åbo Akademien kansainvälisen kauppaoikeuden professori Hannu Honka. Hankkeen muut toteuttajat ovat olleet erikoistutkija Tapio Nyman sekä tutkijat Sanna Sonninen ja Markus Porthin VTT:sta sekä tutkijat Anu Keltaniemi ja Pekka Sundberg MKK:sta ja yliopettaja Risto Tikkanen Meriturvasta.

Tutkimushankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana on toiminut meriturvallisuusjohtaja Paavo Wihuri Merenkululaitoksesta. Ryhmän muut jäsenet olivat professori Hannu Honka Åbo Akademista, kehittäispäällikkö Anne Ilola Merenkululaitoksesta, yli-insinööri Kalervo Jolma Suomen ympäristökeskuksesta, kommodori Isto Mattila Rajavartiolaitoksesta (varajäsenenä komkapt Tom Hanén), asiakasjohtaja Jorma Rytönen VTT:sta, merenkulkuneuvos Aila Salminen liikenne- ja viestintäministeriöstä ja johtaja Juhani Vainio MKK:sta (sijaisenaan yksikön päällikkö Eija Velin).

Tutkimuksen toteuttaminen aloitettiin esiselvityksen perusteella valittujen toimijoiden meriturvallisuuteen liittyvien toimintojen kartoittamisella. Hannu Honka laati kattavan selvityksen meriturvallisuudesta oikeudelliselta kannalta tarkasteltuna. Juridisen tarkastelun ulkopuolella tärkein tutkimusmenetelmä oli haastattelututkimus. Haastateltavat tahot valittiin osin esiselvityksen perusteella ja osin hankkeen ohjausryhmän avustuksella. Haastatellut organisaatiot edustivat kattavasti meriturvallisuuden hallintaan osallistuvia tahoja Suomessa. Valinnassa pyrittiin mahdollisimman hyvään kattavuuteen niin toiminnallisesti kuin alueellisesti. Tutkimushanketta varten haastateltiin yhteensä 47 henkilöä, jotka edustivat 25 eri organisaatiota. Haastateltujen joukossa oli myös kaksi yksityishenkilöä, joilla on takanaan pitkä työura merenkulkuun ja sen turvallisuuteen liittyvien asioiden parissa. Haastatellut on lueteltu liitteessä 1.

Haastatteluissa kysyttiin sekä perustietoja organisaatioiden meriturvallisuustoiminnasta että mielipiteitä meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnasta. Aihealueet olivat meriturvallisuuden vastuualueet, siihen varatut resurssit, meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan vahvuudet ja heikkoudet, meriturvallisuuden työnjako, yhteistyö ja tiedonkulku, meriturvallisuuteen vaikuttaminen, meriturvallisuuden uhat ja tulevaisuudennäkymät. Kaikki teemat jakautuivat useampiin alakohtiin. Lisäksi haastateltaville annettiin mahdollisuus kommentoida merenkulun turvallisuuden hallintaa yleisesti. Haastatteluista koottiin yhteenvedot ja tehtiin analyysit, jotka ovat olleet tärkeää aineistoa tutkimuksen johtopäätöksiä ja toimenpidesuosituksia laadittaessa.

Haastattelujen ohella toinen tärkeä meriturvallisuustoimijoiden näkemyksiä kartoittanut tutkimusmenetelmä oli asiantuntijafoorumi, joka järjestettiin 12.9.2006 liikenne- ja viestintäministeriön tiloissa. Tilaisuuteen kutsuttiin kaikki haastatellut sekä lukuisia muita merenkulun turvallisuuteen liittyvien tahojen edustajia. Asiantuntijafoorumissa käytiin läpi haastatteluissa esille tulleita merenkulun turvallisuuden hallinnan epäkohtia ja uhkia. Tavoitteena oli asettaa ne prioriteettijärjestykseen, mikä tehtiin äänestämällä. Foorumista saatiin runsaasti arvokasta lisäaineistoa ja syventävää tietoa tutkimuksen johtopäätöksiin.

## **Raportin rakenne**

Raportti koostuu kolmesta osasta. Ensimmäinen osa sisältää meriturvallisuuden oikeudellisen tarkastelun. Toinen osa sisältää meriturvallisuustoimijoiden esittelyn ja asiantuntijoiden näkemykset. Meriturvallisuustoimijoista esitetään perustiedot ja meriturvallisuuteen liittyvät toiminnot sekä vastuualueet. Asiantuntijoiden näkemykset koostuvat tehtyjen haastattelujen tuloksista ja asiantuntijafoorumin raportoinnista. Raportin kolmas osa käsittää toisen osan perusteella laaditut johtopäätökset ja toimenpidesuosituksset. Oikeudellisen tarkastelun johtopäätökset ovat ensimmäisen osan lopussa aiheyhteydessään.



## **2 MERITURVALLISUUS OIKEUDELLISELTA KANNALTA**

### **Johdanto**

Meriturvallisuus (safety at sea) käsitteenä ei ole ongelmaton. Tässä esityksessä rajanveto on tehty siten kuin tarkemmin alla ilmenee. Yhteiskuntaa koskevien turvaamistoimenpiteiden ei ole varsinaisesti katsottu kuuluvan meriturvallisuuteen, kun otetaan huomioon meriturvallisuuden oikeuspoliittiset tavoitteet. Yhteiskuntaa koskevia, mutta samalla merenkulkuun liittyviä turvaamistoimenpiteitä on kehitetty Yhdysvalloissa 11.9.2001 tapahtuneiden terrori-iskujen jälkeen. Merenkulkuun liittyen kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n (International Maritime Organization) toimesta luotiin ISPS-koodi (International Ship and Port Facility Security Code), jonka nojalla sekä satamien että alusten turvallisuustasoa nostettiin ja standardeja kansainvälisesti harmonisoitiin (security at sea). Tätä sinänsä tärkeää kehitystä ei tässä yhteydessä käsitellä, vaikka teknisesti ISPS-koodi vuonna 2002 saatettiin osaksi keskeistä vuoden 1974 kansainvälistä yleissopimusta ihmishengen turvallisuudesta merellä (SOLAS). Suomen osalta on voimassa laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta.

Tämän luvun tarkoituksena on hahmottaa meriturvallisuuskokonaisuutta oikeudelliselta kannalta ja tässä yhteydessä yleisesti selvittää Suomen viranomaisten toimivaltaa osana kokonaisuutta. Tästä syystä ei ole mahdollista puuttua yksityiskohtiin. Myös painopisteet on valittava. Esimerkiksi kansainvälisen työjärjestön ILO:n (International Labour Organization) merenkulkijoiden suojelua koskevia yleissopimuksia ei ole käsitelty, ei myöskään samoja seikkoja käsittelevää kansallista lainsäädäntöä. Kyseisillä säännöksillä on useissa tapauksissa keskeinen merkitys meriturvallisuuden ylläpitämisessä. Esimerkiksi merityöntekijää koskevat työaikavaatimukset voivat estää väsymystä ja näin merionnettomuuksia. Esimerkki on tarkoituksenmukainen myös siitä syystä, että inhimilliset tekijät aiheuttavat merenkulussa enemmän onnettomuuksia kuin tekniset tekijät.

Eräitä kansallisiin ratkaisuihin liittyviä tekijöitä ei myöskään käsitellä. Esimerkiksi yleisillä teillä olevien lauttojen turvallisuudesta on säädetty erityisellä lainsäädännöllä. Lautoilla tarkoitetaan ajoneuvokannellista vesikulkuneuvoa.

Merenkulun turvallisuuden hallinnan selvittäminen -hankkeessa on tehty lukuisia asiantuntijahaastatteluja. Asiantuntijoiden kutsufoorumissa 12.9.2006 kävi ilmi, mitä seikkoja meriturvallisuuden kannalta pidetään erityisen ongelmallisina. Tältä osin viitataan raportin lukuun 4.

Seuraavassa käsitellään erityisesti kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n aloitteesta laadittuja meriturvallisuustekijöitä, mutta toisaalta myös kansalliset säännökset on otettu huomioon, kuten myös eräät muut keskeiset tekijät, jotka eivät ole lähtöisin kyseisen järjestön toiminnasta.

Meriturvallisuutta voidaan tarkastella monesta näkökulmasta. Tärkeä lisä nyt tehtyyn selvitykseen on löydettävissä esimerkiksi julkaisusta FITS 47/2004 "Meriliikenteen häiriöhallinnan toimintamallin kehittäminen".

## 2.1 Meriturvallisuuden nykypiirteet

Historiallisesti meriturvallisuus on ollut osa julkista intressiä vasta 1800-luvun puolivälin jälkeen. Iso-Britanniassa luotiin kansallisia säännöksiä, joista tunnetuin on kauppa-aluksia koskeva Plimsoll-merkki eli lastiviivamerkki.

Kansainvälisesti kehitys alkoi vasta matkustaja-alus Titanicin vuonna 1912 tapahtuneen onnettomuuden jälkeen. Vuonna 1914 hyväksyttiin ensimmäinen meriturvallisuutta koskeva yleissopimus (SOLAS). Se oli kuitenkin rajoitettu matkustaja-aluksiin eikä saanut suurta käytännön merkitystä ensimmäisen maailmansodan vuoksi. Kansainväliset toimenpiteet jatkuivat vasta 1930-luvulla.

Julkisesta intressistä erikseen meriturvallisuus on ollut ajankohtainen yksityisissä oikeussuhteissa edellä mainittua pidempään. Merivakuutuksessa vakuutuksenantajalla oli tarve saada tietoja alusten kunnosta voidakseen ratkaista, annetaanko vakuutussuojaa vai ei ja jos annetaan, niin millä vakuutusmaksulla. Tästä tiedon tarpeesta kehittyi luokituslaitosjärjestelmä, jonka juuret ovat 1600-luvulta. Luokituslaitosjärjestelmä on sittemmin tullut kaksijakoiseksi siten, että sen merkitys yksityisissä oikeussuhteissa jatkuu, mutta tämän lisäksi luokituslaitoksille on delegoitu julkista valtaa. Viimeksi mainittu tarkoittaa, että luokituslaitoksille on kehittynyt asema osana julkista intressiä.

Julkinen intressi näkyy hallinnollisessa lainsäädännössä. Meriturvallisuuden kehitys on 1970-luvulta ollut merkittävää, vaikka tätä ei aina yleisessä keskustelussa huomata.

Vaikka meriturvallisuusvaatimuksia on kehitetty erityisesti kansainvälisellä tasolla, ovat valvonta ja vaatimusten toteuttaminen toistaiseksi laajalti jääneet kansallisten järjestelyjen varaan. EU:ssa tilanne on kuitenkin osittain muuttunut ja muuttumassa. Kansallisiin järjestelyihin liittyvät ongelmat ovat moninaiset. Ongelmat ilmenevät erityisen selvästi lippuvaltioiden meriturvallisuusvalvonnassa, joka tietyissä valtioissa on vaarallisen puutteellista. Häpeäliput (flags of shame) tunnetaan tänä päivänä hyvin tilastollisten järjestelmien ja läpinäkyvyyden kehityttyä.

Kansallisten järjestelyjen ongelmana saattaa olla myös se, että meriturvallisuuteen liittyviä viranomaistehtäviä hajautetaan eri hallinnonaloille sekä ulkoistetaan tavalla, joka heikentää meriturvallisuuden tehokasta ylläpitoa.

Meriturvallisuutta pitää erilaisten aluksiin ja viranomaisiin kohdistuneiden vaatimusten lisäksi tarkastella myös seuraamusten valossa. Tältä osin kansainvälinen järjestelmä ei ole kattava. Seuraamusten edellytyksiä sekä täytäntöönpanoa on täydennetty ja kehitetty sekä alueellisesti että kansallisesti. Seuraamukset meriturvallisuusvaatimusten rikkomisesta eivät historiallisesti ole olleet paljon muuta kuin päällikön asettaminen syytteeseen ja hänen rangaistukseen tuomitseminen sekä vahingonkorvausten siviilioikeudellinen vahvistaminen. Eräissä tapauksissa alus on hallinnollisesti pysäytetty, kun on ollut selvää, että alus tiettyä matkaa varten on ollut merikelvoton. Nykyinen oikeudellinen kuva on tätä monimutkaisempi.

Keskeinen, mutta ei ainoa, lainsäädännöllinen toimija on kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO.

Perinteisten kansainvälisten ja kansallisten järjestelyjen välimaastoon on syntynyt EY-oikeudellinen tarkastelu. Euroopan unioni on kiinnostunut merenkulusta eri tavoilla. Kiinnostuksen kohteina ovat erityisesti merikuljetuspalvelujen vapaa liikkuvuus ja kilpailuedellytykset, merenkulun työsuhteet, meriturvallisuus, varustamoiden verotus ja niitä koskevat tukitoimet. Meriturvallisuudessa IMO:n ja EU:n välillä on nähtävissä eräitä intressiristiriitoja, mutta tällä hetkellä näyttää vallitsevan



eräänlainen työnjako, jonka mukaan IMO laatii turvallisuusstandardit sekä ohjaa vahingonkorvausvastuun säätelyä, kun taas EU:ssa IMO:n ohjailua on täydennetty sekä tietystä määrin kehitetty erityisesti valvontamekanismeja tehostamalla. Rajanveto ei todellisuudessa ole näin selvä, ja nähtäväksi jää, tyytyykö EU tulevaisuudessa turvallisuusstandardien luomisessa vain IMO:n ohjailuun.

Meriturvallisuutta ei nykypäivänä enää voida tarkastella irrallisina osina. Kyse on kokonaisvaltaisesta lähestymistavasta. Tämä tarkoittaa oikeudellisessa mielessä sitä, että tarkastelua ei voi eikä oikeuspoliittisesti pidä rajoittaa tiettyihin osa-alueisiin. Meriturvallisuussäätely kattaa ja sen pitää kattaa ennaltaehkäisevät vaatimukset, valvontatoimet, siviilioikeudelliset vastuukysymykset, muut seuraamukset, vahingon minimointitoimet, haveriselvitykset sekä kaikki ne tahot ja henkilöt, joilla katsotaan olevan kytkentä meriturvallisuuskysymyksiin. Asia erikseen on, että kyseisillä osa-alueilla saattaa olla erilainen painoarvo kokonaiskuvaa hahmoteltaessa.

## **2.2 Meriturvallisuuteen liittyvät oikeuspoliittiset tavoitteet ja meriturvallisuuden kokonaisvaltaisuus**

Meriturvallisuuteen liittyvät oikeuspoliittiset tavoitteet lähtevät yhteiskunnan arvoista ja arvostuksista.

Historiallisesti esimerkiksi luokituslaitosten toiminta perustui ainoastaan omaisuusarvojen suojelemiseen. Julkisen intressin kannalta on alusta alkaen ollut luonnollista, että ihmishenkien turvaaminen on keskeinen meriturvallisuuslainsäädäntöön liittyvä tavoite, eikä tätä arvostusta ole tietenkään tarvinnut myöhemminkään muuttaa. Kun tankkialus Torrey Canyon ajoi matalikolle Englannin kanaalissa vuonna 1967, oli tapahtumalla perustavaa laatua oleva vaikutus meriturvallisuusajattelukseen. Merellisen ympäristön suojelu tuli erityisen ajankohtaiseksi, vaikka esimerkiksi IMCO:n (nyk. IMO) puitteissa oli laadittu öljykuljetuksiin liittyvä yleissopimus (OILPOL yleissopimus 1954). Yleissopimusta pidettiin kuitenkin riittämättömänä, koska siinä säädettiin operatiivisten öljypäästöjen kieltämisestä, mutta ei muista tärkeistä seikoista. Torrey Canyonin onnettomuudella ei ollut vaikutusta vain meriturvallisuusvaatimusten suhteen, vaan myös siviilioikeudellisesti. Torrey Canyonin varustamon vastuu perustui lainsäädäntöön, joka oikeutti varustamon suoraan lain nojalla rajoittamaan vastuunsa aluksen arvoon onnettomuuden jälkeen. Ainoa jäljellä oleva arvo oli vahingoittumaton pelastusvene. Käytännössä vahinkoa kärsineillä ei siis olisi ollut mahdollisuuksia saada korvauksia, puhumattakaan siitä, kenellä oli oikeus vaatia korvauksia isännättömien esineiden (kuten meren, kalojen ja lintujen) suojelemiskustannuksista (osa torjuntakustannuksista) tai vahingoittumisesta. Torrey Canyonin onnettomuuden seuraukset ovat selvä esimerkki siitä, että ei rajoitettu vain yhden osa-alueen oikeudelliseen kehittämiseen, vaan tilannetta tarkasteltiin ja arvioitiin tätä laajemmin.

Merellisen ympäristön suojelu on sittemmin osittain kehittynyt ympäristön yleiseksi suojeluksi. Esimerkiksi alusten ilmaa saastuttavia päästöjä on haluttu rajoittaa.

Aluksen ja aluksella olevan omaisuuden sekä muun omaisuuden suojaaminen on edelleen tärkeä arvo, mutta vähemmän tärkeä kuin edellä mainitut tavoitteet julkisen intressin kannalta. Ne oikeudelliset mekanismit, jotka toimivat ihmishengen turvaamiseksi, soveltuvat samalla laajalti myös kyseisen omaisuuden suojaamiseen.

Meriturvallisuuteen liitetään työsuhteisiin ja terveysoloihin kuuluvat vaatimukset. ILO:n toimesta on laadittu useita erityisesti merenkulkuun liittyviä sopimuksia, joilla on ollut vaihteleva kansainvälinen menestys. Myös kansainvälinen terveysjärjestö

World Health Organization (WHO) laatii merenkululle tärkeitä sääntöjä. Vastaavasti näillä osa-alueilla on luonnollisesti voimassa myös kansallista lainsäädäntöä. Sekä työ- että terveyssuhteisiin liittyvät seikat voivat useissa tapauksissa vaikuttaa meriturvallisuuteen. Esimerkiksi työaikojen säätely liittyy väsymyksen välttämiseen.

Yhteenvetona oikeuspoliittiset tavoitteet on todettavissa seuraavasti:

### 1. Meritoiminta

- Ihmishengen turvaaminen meren vaaroja vastaan
- Merellisen ja muun ympäristön turvaaminen aluksesta johtuvia vaaroja vastaan
- Omaisuuden turvaaminen meren vaaroja vastaan

### 2. Työolosuhteet ja terveys

- Työntekijän turvaaminen työolosuhteista aiheutuvia vaaroja vastaan
- Työntekijän ja muiden henkilöiden terveyden turvaaminen

Yhteiskuntaa koskevat turvaamistoimenpiteet voitaisiin mainita kolmantena ryhmänä.

Jo oikeuspoliittiset tavoitteet osoittavat kokonaisvaltaisen tarkastelukulman tarvetta. Tähän on kiinnitetty huomiota jo 1990-luvulla ja viime aikoina erityisesti myös EU:n taholta, viimeksi Erika III -paketin yhteydessä, jota tarkastellaan luvussa 2.3.

Arkikeskustelussa edellä mainittuja erilaisia oikeuspoliittisia tavoitteita ei aina eritellä. Seikalla ei yleensä ole suurta käytännön merkitystä, mutta systemaattisesti tavoitteet eroavat selvästi toisistaan. Asia erikseen on, että käytännön ratkaisut johtavat useiden eri tavoitteiden samanaikaiseen turvaamiseen. Esimerkiksi aluksen rungon lujuusvaatimukset turvaavat niin ihmishenkiä meren vaaroja vastaan kuin merellistä ympäristöä aluksen aiheuttamia vaaroja vastaan. Työntekijän työaikaan koskeva säätely saattaa turvata myös meriturvallisuuden eikä ainoastaan suojata työntekijää itseään.

Edellä mainitut oikeuspoliittiset tavoitteet liittyvät vahinkojen ennaltaehkäisyyn. Preventiivistä lainsäädäntöä on pidettävä keskeisen tärkeänä meriturvallisuutta kehitettäessä ja ylläpidettäessä. Toisaalta aluksia kohdanneet onnettomuudet, aluksilla tapahtuneet työtapaturmat sekä aluksilla syntyneet terveysongelmat osoittavat, että preventiiviset menetelmät ovat epäonnistuneet. Kokonaisvaltaiseen tarkasteluun sisältyy tarve järjestää erilaiset oikeudelliset suhteet myös siinä tapauksessa, että henkilöä, ympäristöä tai omaisuutta on kohdannut vahinko tai riski siitä on ilmeinen. Jälkikäteistoimet voivat olla viranomaisiin liittyvää tai koskea vain yksityisiä oikeussuhteita. Ensiksi mainittuihin kuuluvat esimerkiksi pelastustoimet ja viralliset vauriot. Jälkimmäisiin kuuluvat erilaiset vahingonkorvaus- ja vakuutusjärjestelyt.

Lainsäätäjän on meriturvallisuusstandardeja laatiessaan harkittava, mikä on meriturvallisuusvaatimusten suhde syntyviin kustannuksiin. Ristipaineet toisaalta varustamoelinkeinoon sekä muun elinkeinoon ja toisaalta julkisen intressin välillä ovat jatkuvia. Meriturvallisuusvaatimuksia ei voida asettaa tasolle, joka kohtuuttomasti estää varustamoelinkeinoon harjoittamisen tai rajoittaa sitä, vaikka erinäiset standardit olisikin teknisesti mahdollista toteuttaa.



## 2.3 Lainsäädännölliset toimijat

Oikeuspoliittisia tavoitteita tarkasteltaessa on käynyt ilmi, mitä kanavia pitkin lainsäädäntöä kehitetään. On selvää, että kansainvälisyys on merkittävää. IMO:n toimesta on laadittu lukuisa määrä meriturvallisuuteen liittyviä yleissopimuksia sekä ennaltaehkäisyä että jälkikäteselvittelyä silmällä pitäen. Niihin viitataan tarkemmin eri yhteyksissä seuraavissa jaksoissa. Yleissopimusten lisäksi IMO ohjaa meriturvallisuutta päätöslauselmin. Usein ne kehittyvät yleissopimuksiksi tai osiksi erityistä yleissopimusta. Sitä ennen päätöslauselmilla ei ole välitöntä oikeudellista sitovuutta ellei sitovuutta järjestetä muun lainsäädännön nojalla.

Kuten edellä on todettu, EU on lähinnä keskittynyt täydentämään IMO:n toimintaa turvallisuusstandardien luomisessa ja tämän lisäksi pyrkinyt kehittämään valvontaa ja valvonnan laatua erityisesti unionin sisäisesti. Viime aikoina on myös ollut havaittavissa lisääntyvää mielenkiintoa puuttua seuraamuskysymyksiin, viimeisimpinä esimerkkeinä toteutetusta lainsäädännöstä Neuvoston puitepäätos 2005/667/YOS alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan rikosoikeudellisen kehyksen vahvistamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/35/EY alusten aiheuttamasta ympäristön pilaumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista.

Sekä Erika-tankkialuksen (12.12.1999) että Prestige-tankkialuksen (19.11.2002) onnettomuudet ovat johtaneet lainsäädännöllisiin paketteihin EU:n taholta.

Erityisesti Erika-tankkialuksen onnettomuus on aiheuttanut paljon lainsäädäntötoimia. Ensimmäinen vaihe (vuonna 2000) EU:ssa sisälsi satamavalvonnan vahvistamistoimet, luokituslaitosten laatuvaatimusten tarkentamisen ja yksirunkoisten tankkialusten poistamista koskevan tiukennetun aikataulun laatimisen. Toinen vaihe (myös vuonna 2000) sisälsi alusliikenteen valvonnan tarkentamisen sekä Eurooppalaisen merenkulkuviranomaisen perustamisen (European Maritime Safety Agency EMSA). Toinen vaihe sisälsi myös erityisen eurooppalaisen lisärahaoston luomisen öljyvahinkoja varten, mutta tämä COPE-järjestelmä ei ole vielä johtanut lainsäädännöllisiin toimiin. Osittain asia on järjestetty kansainvälisen rahastoyleissopimuksen puitteissa, johon palataan luvussa 2.9. Muut edellä mainitut ehdotukset toteutettiin vuosina 2001 ja 2002.

Viimeiset toimet on esitetty EY-komission kolmannessa lainsäädäntöpaketissa meriturvallisuuden parantamiseksi Euroopan Unionissa (Third package of legislative measures on maritime safety in the European Union) joulukuussa 2005. Arkikielessä tämä suunnitelma on saanut nimen Erika III -paketti, jota myös seuraavassa käytetään, vaikka komissio on halunnut välttää viittausta erityiseen onnettomuuteen. Paketti sisältää yleisen oikeuspoliittisen katsauksen lisäksi seitsemän eri ehdotusta lainsäädäntötoimenpiteiksi. Ne sisältävät osittain julkisoikeudellisia, osittain siviilioikeudellisia järjestelyjä. Paketti kuvaa hyvin sitä laajaa ulottuvuutta, joka meriturvallisuuden järjestämisessä nykyaikana vallitsee. Erika III -paketin eri osiin ei puututa erikseen alla, mutta tässä mainitaan pakettiin sisältyvät osatekijät. Yleiset puitteet on määritelty kolmannessa asiakirjassa KOM (2005) 585 lopullinen. Tämän yleiset linjaukset sisältävän tarkastelun lisäksi ehdotetaan seuraavia lainsäädännöllisiä uudistuksia:

- 1) Direktiiviä lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta, KOM (2005) 586 lopullinen
- 2) Alusten tarkastamiseen ja katsastamiseen valtuutettuja laitoksia sekä merenkulun viranomaisten asiaan liittyviä toimia koskevista yhteisistä säännöistä ja standardeista annetun direktiivin 1994/57/EY (luokituslaitosdirektiivin) muuttamista, KOM (2005) 587 lopullinen



- 3) Satamavaltioiden suorittamasta alusten valvonnasta annetun direktiivin 1995/21/EY (satamavalvontadirektiivin) muuttamista, KOM (2005) 588 lopullinen
- 4) Alusliikennettä koskevan yhteisön seuranta- ja tietojärjestelmän perustamisesta annetun direktiivin 2002/59/EY muuttamista, KOM (2005) 589 lopullinen
- 5) Direktiiviä meriliikennealan onnettomuuksien tutkiminnan peruseräkkeistä (ja direktiivien 1999/35/EY ja 2002/59/EY muuttamista), KOM (2005) 590 lopullinen
- 6) Asetusta merten ja sisävesien matkustajaliikenteen harjoittajien vastuusta onnettomuustapauksissa, KOM (2005) 592 lopullinen
- 7) Direktiiviä alusten omistajien siviilioikeudellisesta vastuusta ja rahavakuuksista, KOM (2005) 593 lopullinen.

Erika III -paketti osoittaa EU:n sitoutumista meriturvallisuuden kehittämiseen. Tämä paketti antaa aiheen olettaa, että jäsenvaltioiden kansallinen liikkumavara suistuu tulevaisuudessa edelleen.

Mikäli kaikki edellä olevat ehdotukset hyväksytään, on kyse eräiltä osin tärkeistä muutoksista vakiintuneisiin näkemyksiin. Erityisesti voidaan mainita, että aluksen varustamo olisi velvollinen hankkimaan yleisen vastuuvakuutuksen alustoiminnoilleen. Tällä turvataan jälkikäteisesti vahingonkärsineen asema. Vakuutuspakosta on aikaisemmin säädetty IMO:n toimesta eräitä erityisiä riskejä varten, mutta komission ehdotuksessa kyse on yleisestä EY-oikeuteen perustuvasta vakuutuspakosta.

Suomi on sidottu IMO:ssa tapahtuvaan kehitykseen käytännössä, vaikka muodollisesti on mahdollista jättää ratifioimatta uusi yleissopimus tai yleissopimuksen muutos. Keskeisten meriturvallisuusyleissopimusten turvallisuusstandardeja sisältävien liitteiden muutokset ovat lisäksi sidottuja hiljaista hyväksymistä (tacit acceptance) koskevaan menettelyyn. Tämä tarkoittaa – myös käytännössä – että kun muutoksista on alustavasti IMO:n piirissä sovittu, on vaikeaa poiketa niistä. Poikkeaminen edellyttää nimenomaista vastustusta.

ILO:n laatimat yleissopimukset eivät ole todellisuudessa samanlaisen sidonnaisuuden piirissä kuin IMO:n, mutta Suomen politiikkana on ollut omaksua useita ILO:n laatimia yleissopimuksia. Merenkulun kannalta erityisen tärkeänä on pidetty vuoden 1976 yleissopimusta 147 kauppamerenkulkuun liittyvistä vähimmäisvaatimuksista. Yleissopimus on kokoelma aikaisemmin hyväksytyistä merenkulkuun liittyvistä yleissopimuksista. Se sisältyy satamavaltioiden valvonnan piiriin satamavalvontadirektiivin nojalla. Merenkulkuun liittyviä järjestelyjä uudistetaan ILO:n puitteissa. Vuoden 2006 istunnossa on esitetty merenkulkuun liittyvien säädösten keskittämistä yhteen yleissopimukseen, "Proposed consolidated maritime labour Convention". Kyse on huomattavasta kansainvälisestä lainsäädäntövalmistelusta.

Suomen kansallinen liikkumavara on edellä mainittujen tosiasioiden johdosta rajoitunutta, mutta ei olematonta. Kansainvälisessä järjestelmässä olevat aukot voidaan säädellä kansallisesti, näiden mukana laajalti kysymykset eri viranomaisen toimivallasta.

Vuonna 1974 hyväksyttiin Itämeren rantavaltioiden toimesta Itämeren alueen merellisen ympäristön suojelua koskeva yleissopimus (Helsingin yleissopimus). Uusi yleissopimus hyväksyttiin vuonna 1992. Yleissopimus kattaa kaiken merellisen ympäristön pilaantumista koskevat lähteet, myös maista peräisin olevan pilaantumisen. Järjestelmää hallinnoi suojelukomissio (HELCOM). Vaikka itse yleissopimus luonnollisesti sitoo sopimusvaltioita, niin sidonnaisuus ei liity erityisiin selviin konkreettisiin toimiin. Järjestelmän kautta luodaan suosituksia, jotka sopimusvaltiot voivat halutessaan omaksua.



## 2.4 Velvoitetut oikeussubjektit

On itsestään selvää, että aluksen varustamolla on laajoja julkiseen intressiin liittyviä velvoitteita. Asia erikseen on, että tarkan oikeussubjektin määrittäminen on hankalaa. Tämä johtuu siitä, että klassiset varustamotoiminnot on usein hajautettu eri yhtiöille management-sopimuksin tai aluksen käyttöön liittyy muita sopimusketjuja, joiden yhteydessä aluksen varsinaisella muodollisella omistajalla ei ole merenkulun tieto-taitoa. Esimerkiksi ISM-koodin velvoitteet liitetään "yhtiöön" (the company).

Myös valtiolla on velvoitteita. Varustamovelvoitteisiin liittyy viranomaisvalvonta. Valvonta kanavoituu aluksen määräaikaisiin katsastuksiin, aluksen yksilöllisiin tarkastuksiin sekä satamavaltion (ja myös rantavaltion) ominaisuudessa tehtyihin toimiin. Valvontatoiminta on saanut huomattavaa lisämerkitystä sen mukaan, kun meriturvallisuutta on kehitetty. Valvonta valtion velvollisuutena, eikä vain oikeutena, voidaan jälkikäteiseltä selvittelyssä liittää myös valtion mahdolliseen vahingonkorvausvastuuseen.

Valtiolle kuuluvaa julkista valtaa voidaan delegoida esimerkiksi yksityisille tahoille. Kyseisestä delegointioikeudesta on säädetty keskeisissä meriturvallisuutta koskevissa yleissopimuksissa. Delegointi on mahdollista esimerkiksi vuoden 1974 SOLAS yleissopimuksen liitteen I luvun 6 säännön nojalla. Luokituslaitokset harjoittavat useimmissa maissa delegoinnin kautta julkista valtaa siten kuin kyseisessä valtiossa on erikseen päätetty. Tämä delegointikäytäntö ei ole ongelmaton, ja EU on pyrkinyt ohjaamaan luokituslaitosten laatua luokituslaitosdirektiivin kautta.

Suomen perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksen mukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Saman lainkohdan mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perinteinen delegointi meriturvallisuuden valvonnassa on näin ollen kytketty Suomen perustuslakiin, eikä ole selvää, miten laajalti delegointi Suomen "kansallisen" oikeuden nojalla tulee kyseeseen. Delegointi ei myöskään automaattisesti poista valtion vahingonkorvausvastuuta, jos luokituslaitosta koskevan tai luokituslaitoksen oman valvonnan laiminlyönti aiheuttaa vahinkoa. Luokituslaitosdirektiivissä on eräitä säännöksiä valtion ja luokituslaitoksen välisen vahingonkorvausvastuun järjestämisestä. Säännökset osoittavat, että luokituslaitoksetkin erinäisissä tilanteissa ja erityisin edellytyksin saattavat joutua vahingonkorvausvastuuseen.

Valtiolla on edellä mainitun lisäksi velvollisuus huolehtia erinäisistä muista meriturvallisuuteen liittyvistä seikoista. Merikarttojen laatiminen, väylien ylläpito sekä luotaus- ja VTS-toiminta ovat osa meriturvallisuutta. Julkiseen intressiin liittyvän meripelastusjärjestelmän hoito kuuluu myös tähän ryhmään.

Varustamo ja valtio ovat velvoitettuja oikeussubjekteja meriturvallisuuden ennaltaehkäisevässä ylläpitämisessä. Erika-tankkialuksen onnettomuuden yhteydessä kävi ilmi, että alus oli rahdattu tarjotun rahdin edullisuuden vuoksi, eikä lastitaholla ollut suurta mielenkiintoa aluksen kunnosta. Ryhdyttiin keskustelemaan myös muiden kuin edellä mainittujen tahojen mahdollisista meriturvallisuusvelvoitteista, erityisesti rahdinantajien velvollisuudesta ainakin tietyiltä osin pyrkiä välttämään alarvoisten alusten rahtaamista. Tämä keskustelu ei ole lainsäädännöllisesti yleisesti ottaen konkretisoitunut, mutta malli saattaa olla kehityskelpoinen.



## 2.5 Valtion kansainvälisoikeudellinen asema meriturvallisuutta koskevista asioista

Lippuvaltiolla on toimivalta valvoa sen rekisterissä olevia aluksia. Ei-lippuvaltioiden asema ei ole samanlainen.

Suomi on ratifioinut vuoden 1982 Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimuksen (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) vuonna 1996. Yleissopimus oli astunut kansainvälisesti voimaan jo sitä ennen eli vuonna 1994. Sopimusvaltioita on tällä hetkellä 150 (Yhdysvallat ei kuitenkaan ole näiden joukossa).

UNCLOS on merten perustuslaki ja se säätelee valtion toimivallasta sekä suhteessa aluksiin että merelliseen ympäristöön. Näin ollen yleissopimuksella on merkitystä meriturvallisuutta koskevaa toimivaltaa tarkasteltaessa.

Yleissopimuksesta käy ilmi useita tärkeitä rajanvetoja tässä suhteessa.<sup>1</sup> Sisäiset aluevedet rajoittuvat ulkoisiin aluevesiin eli aluemereen. Sisäisistä aluevesistä on yleissopimuksessa säädetty vain tietyin hyvin rajoitetuin osin. Satama- ja rantavaltioilla on rajaton toimivalta suhteessa aluksiin, jotka operoivat sisäisillä aluevesillä, ellei kansainvälisoikeudellisista periaatteista tai muusta lainsäädännöstä aiheudu toimivaltaan liittyviä rajoituksia. Kansainvälisoikeudellisena periaatteena voitaneen esimerkiksi pitää sitä, että rantavaltio ei puutu sellaisen aluksen toimintoihin, joka on ylivoimaisen esteen tai hätätapauksen johdosta joutunut sisäisille aluevesille.

UNCLOS:in lisäksi valtion toimivaltaa voidaan säädellä erityisissä yleissopimuksissa. Satamavaltion suorittaessa ulkomaiseen alukseen kohdistuvia tarkastuksia on otettava huomioon ne erityiset rajoitukset, joista on säädetty SOLAS-yleissopimuksessa ja muissa keskeisissä meriturvallisuuteen liittyvissä yleissopimuksissa. Satamavaltion direktiivissä toistetaan samat rajoitukset. Näin ollen tilanne on pääsääntöisesti se, että satamavaltioviranomainen voi aina tarkastaa ulkomaisen aluksen pakolliset turvallisuustodistukset, mutta fyysinen tarkastus on mahdollista vain, jos viranomaisella on perusteltu syy epäillä, että aluksessa on olennaisia meriturvallisuuteen liittyviä puutteita.<sup>2</sup> Tätä rajoitusta on faktisesti vesitetty. Esimerkiksi satamavaltion direktiivin liitteessä III on lueteltu hyväksyttävät "ilmeiset syyt" yksityiskohdallisen tarkastukseen suorittamiseen.

Valtiolla saattaa myös olla velvollisuus hyväksyä alus sisäisille aluevesille, jos erityiset kansainvälisoikeudelliset velvoitteet tätä edellyttävät. Prestige-tankkialuksen onnettomuuden jälkeen on keskusteltu siitä, että rantavaltio olisi velvollinen osoittamaan tiettyjä alueita, joihin alus hätätilanteessa voisi siirtyä (ports of refuge). Tässä vaiheessa ei asiasta ole erityiseen yleissopimukseen perustuvia velvoitteita. IMO on lähinnä poliittisten vaikeuksien vuoksi tyytynyt vain päätöslauselmaan A.949(23) 2003, joka ei ole sitova. Erika III -pakettiin sisältyy EU:n osalta rantavaltion velvoite osoittaa hätäsatama. EY-komission suunnitelma on luoda sitova ja harmonisoitu tilanne jäsenvaltioille.

Aluemerien osalta kyse ei enää ole satamavaltion toimivallasta vaan rantavaltion. UNCLOS:in mukaan rantavaltion on sallittava viaton kauttakulku siten kuin yleissopimuksesta tarkemmin ilmenee. Rantavaltioilla on tiettyä kansallista liikkumavaraa esimerkiksi 21.1 artiklan nojalla, mutta rantavaltio ei 21.2 artiklan mukaan voi ve-

<sup>1</sup> UNCLOS säätelee myös erityistilanteista kuten kansainvälisten salmien käytöstä.

<sup>2</sup> Esimerkiksi SOLAS yleissopimuksen Liitteen I luvun 19 (a) säännössä todetaan, että voimassa olevat turvallisuustodistukset on hyväksyttävä sellaisinaan "unless there are clear grounds for believing that the condition of the ship or of its equipment does not correspond substantially with the particulars of any of the certificates or that the ship and its equipment are not in compliance with the provisions of regulation 11(a) and (b) of this chapter".



dota tietyn tyyppisiin kansallisiin meriturvallisuusvaatimuksiin, jos viattomassa kauttakulussa oleva alus suunnittelultaan, rakenteeltaan, varustukseltaan ja miehitykseltään täyttää yleisesti hyväksytyt kansainväliset normit siten kuin yleissopimuksessa tarkemmin määritellään.

UNCLOS:in mukainen lisävyöhyke ei vaikuta olennaisesti rantavaltion edellä mainittuun asemaan.

Talousvyöhykkeellä sovelletaan lähtökohtaisesti niitä säännöksiä, jotka liittyvät aavahan mereen. Rantavaltiolla on sen julistamalla talousvyöhykkeellä kuitenkin erityisiä oikeuksia, erityisesti sellaisia, jotka liittyvät meriympäristön suojeluun ja säilyttämiseen. Näin ollen UNCLOS:issa on erikseen säädetty, että jätteiden laskeminen kyseisellä alueella voidaan estää siten kuin erikseen on säädetty ja rantavaltiolla on myös oikeus tietyin edellytyksin ryhtyä oikeudellisiin toimiin alusta vastaan, joka rantavaltion aluemerellä tai talousvyöhykkeellä ollessaan on rikkonut säännöksiä, joiden tarkoituksena on estää meren pilaantuminen.

Rantavaltiolla on UNCLOS 211.6 -artiklan nojalla oikeus IMO:n niin salliessa tarkoin määriteltyä merialuetta varten implementoida talousvyöhykkeellään tiettyjä vaatimuksia meren pilaantumisen estämiseksi. Kyseistä mahdollisuutta ei pidä sekoittaa MARPOL-yleissopimukseen perustuvaan erityiseen alueeseen (special area), jolla operatiiviset öljypäästöt ovat kiellettyjä. UNCLOS 211.6 -artiklaan perustuvan alueen osalta rantavaltiolla on myös oikeus ryhtyä oikeudellisiin toimenpiteisiin siten kuin yleissopimuksesta tarkemmin ilmenee.

IMO on luonut järjestelmän erityisen herkkien merialueiden suojelusta (particularly sensitive sea areas, PSSA). Rantavaltio voi kohdistaa alueelle muun muassa luotsausta ja liikenteen ohjailua koskevia säännöksiä. PSSA-järjestelmän kansainvälisioikeudellinen asema on epäselvä. Järjestelmää voidaan käyttää poliittisesti, mutta kyseenalaista on, miten alueilla vallitsevia mahdollisia rantavaltion asettamia erityisvaatimuksia tarkasteltaisiin oikeudellisesti, jos asia kärjistyisi. Erityisen herkkien merialueiden suojelu perustuu IMO:n päätöslauselmaan A.982(24) 2005, jolla on kumottu aikaisempi asiaa koskenut päätöslauselma A.927(22) 2001. Voimassa olevan päätöslauselman suhde UNCLOS 211.6 -artiklaan on epäselvä.

Aavalla merellä rantavaltion toimivalta on suppea ja se koskee vain erityisiä yleissopimuksessa lueteltuja toimenpiteitä. Aluksen lippuvaltiolla on aavallakin merellä laaja toimivalta. Asia erikseen on, että UNCLOS 91 -artikla edellyttää aluksen rekisteröinnissä todellista yhteyttä aluksen ja lipun välillä (genuine link), mutta kyseinen vaatimus on käytännössä jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi, kuten myös aikaisemmissa yleissopimuksissa. Lisäksi EU:ssa aluksen vapaa rekisteröinti on osa yrityksen vapaata sijoittautumisoikeutta tiettyine lisävaatimuksineen.

Rantavaltion oikeus puuttua aavalla merellä olevan aluksen toimintaan saattaa perustua erityissäännöksiin. Torrey Canyonin onnettomuuden jälkeen pidettiin tärkeänä selvittää rantavaltion oikeuksia aavalla merellä öljyn aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemiseksi. Tässä tarkoituksessa IMO:ssa sovittiin vuonna 1969 asiaa koskevasta yleissopimuksesta, International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties. Interventio on mahdollista vain erityisin edellytyksin. Esimerkiksi lippuvaltion intressit pyritään turvaamaan rantavaltion velvoitteella neuvotella tarpeellisista toimista lippuvaltion kanssa. Kyseessä on oltava onnettomuus, ei vain riski siitä. Riski liitetään vain itse ympäristön suojelemiseen. Nytemmin yleissopimus kattaa vuoden 1973 pöytäkirjan nojalla öljyn lisäksi eräät muut vaaralliset aineet. Vuoden 1969 yleissopimuksen sopimusvaltioita on 83 (kattaen noin 73 % maailman kauppalaivatonnistosta) ja pöytäkirjaan 48 (47 %). Suomi on ratifioinut sekä yleissopimuksen että pöytäkirjan.

UNCLOS-yleissopimuksen ja Interventio-yleissopimuksen suhde ei ole täysin selvä. Rikosoikeudellisesti on otettava huomioon ne erityiset edellytykset, joista UNCLOS:issa ja rikosasian käsittelylle Suomessa rikoslain 1. luvussa tarkemmin säädetään. UNCLOS säätelee laajalti erilaisista yksityiskohdista, joihin ei tässä yhteydessä ole syytä puuttua.

Lopuksi todettakoon, että aluemerен raja UNCLOS:in mukaan voi olla korkeintaan 12 meripeninkulmaa laskettuna määritellyistä perusviivoista (eli sisäisten aluevesien ulkorajasta). Talousvyöhyke saa olla korkeintaan 200 mpk samoista perusviivoista.

Suomen aluevesien rajoista annetun lain 5 §:n mukaan Suomen aluemerі on 12 mpk perusviivoista kuitenkin siten, että naapurivaltioita koskevat rajaukset on otettu erikseen huomioon. Suomen talousvyöhykkeestä annetun lain 1 §:n nojalla Suomi noudattaa naapurivaltioiden kanssa tehtyjä sopimuksia. Talousvyöhykkeen rajat ilmenevät valtioneuvoston asetuksesta. Laista ilmenee myös, mitä erityistä kansallista lainsäädäntöä talousvyöhykkeellä noudatetaan. Rikosoikeudellisesta toimivallasta laissa on erityisiä määräyksiä.

UNCLOS:in puitteissa on mahdollista yleissopimuksin tai kansallisella lainsäädännöllä tarkentaa valtion toimivaltaa. Esimerkiksi aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetussa laissa eli alusjätelaissa tarkennetaan Suomen toimivaltaa suhteessa suomalaisiin ja ulkomaalaisiin aluksiin. Toimivaltasäännökset ovat monimutkaisia, mutta pääperiaatteena on, että Suomella on oikeus antaa tarkempia säännöksiä alusten rakenteesta, varusteista, miehityksestä ja käytöstä. Sellaisia säännöksiä voi antaa vain ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevassa tarkoituksessa. Säännökset voivat koskea sellaista ulkomaalaista alusta, joka liikennöi Suomen satamiin tai satamista tai sisävesialueella. Kyseisessä laissa on muitakin asiaa tarkentavia säännöksiä.

## **2.6 Varustamon meriturvallisuusvelvoitteiden systemaattinen jako ja sisältö. Ennaltaehkäisy**

### **2.6.1 Yleinen systematisointi**

Edellä oikeuspoliittisia tavoitteita ja velvoitettuja oikeussubjekteja käsiteltäessä on käynyt ilmi, että "varustamolla" on erinäisiä julkiseen intressiin liittyviä velvoitteita meriturvallisuuden ylläpitämisessä.

Velvoitteet voidaan jakaa ennaltaehkäiseviin ja jälkikäteisiin. Ensiksi mainittu osa voidaan esittää kaavion avulla siten kuin kuvasta 1 ilmenee.

Seuraavassa ei puututa työympäristö- tai terveystarkastuksiin.



**OPERAATTORI**

**MERITURVALLISUUS. ENNALTAEHKÄISEMINEN**

1. ALUSTURVALLISUUS

- 1.1. MERIKELPOISUUS
- 1.2. YMPÄRISTÖKELPOISUUS
- 1.3. TYÖ- JA TERVEYSOLOSUHTEISIIN LIITTYVÄ ALUKSEN JA VARUSTEIDEN KUNTO

2. ALUKSEN KÄSITTELY

- 2.1. HYVÄ MERIMIESTAITO
- 2.2. HYVÄ VARUSTAMOTAPA

**KORVAUSKYSYMYKSET**

**Kuva 1. Ennalta ehkäisevät velvoitteet.**

**2.6.2 Alusturvallisuus - aluksen merikelpoisuus. Kansalliset viranomaiset**

**Substanssi**

Kaavio kuvassa 1 antaa aiheen erinäisiin huomautuksiin. Kuka tarkalleen on vastuussa meriturvallisuuden ylläpitämisestä "varustamon" puolella, on kysymys, joka on eri asiayhteyksissä tarkennettava. Yksioikoista vastausta ei ole. Velvoitteet voivat liittyä itse alukseen tai sen käsittelyyn.

Merikelpoisuus tarkoittaa, että aluksen on rakenteeltaan, varustukseltaan, miehitykseltään ja lastaukseltaan oltava turvallinen yleensä ja myös suhteessa matkaan sekä vuodenaikaan. Aluksen pitää olla turvallinen meren vaaroja vastaan.

IMO on perinteisesti laatinut ennaltaehkäiseviä merikelpoisuusstandardeja. Keskeisimmät yleissopimukset ovat vuoden 1974 SOLAS-yleissopimus (ks. edellä), vuoden 1966 lastiviivayleissopimus (LL) sekä vuoden 1978 kansainvälinen merenkulkijoiden koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskeva yleissopimus (STCW), kaikki yleissopimukset niihin tehtyine muutoksineen.

SOLAS-yleissopimus sisältää muitakin kuin aluksen merikelpoisuuteen liittyviä vaatimuksia, mutta tässä yhteydessä voidaan esimerkkeinä mainita aluksen rakenteita, vakavuutta, paloturvallisuutta ja pelastuslaitteita koskevat vaatimukset.

Lastiviivayleissopimuksen nojalla määritellään aluksen varalaita tarkoituksena estää ylilastaukset.

STCW-yleissopimus on meriturvallisuuden kannalta erityisen tärkeä. Tätä yleissopimusta muutettiin olennaisesti vuonna 1995. Se sisältää säännöksiä paitsi aluksen merikelpoisuuteen liittyvästä miehistön pätevyydestä, myös säännöksiä vahdinpidosta.

Edellä mainitut merikelpoisuutta koskevat yleissopimukset kattavat kukin 95–98 prosenttia maailman kauppa-alustonnistosta (kussakin tapauksessa sopimusvaltioita on noin 150). Kattavuus on siis muodollisesti erittäin laaja, mutta voidaan kysyä, täyttävätkö kauppa-alukset todellisuudessa yleissopimusten edellyttämät turvallisuusstandardit.

Vuoden 1969 aluksen vetoisuutta koskevaa yleissopimusta ei voitane pitää meriturvallisuussäännöstenä. Yleissopimuksen tarkoituksena on luoda yhtenäinen kansainvälinen peruste aluksen vetoisuuden laskemiselle. Vetoisuutta (GT tai NT) voidaan käyttää erilaisten maksujen perusteena. Maksujen nojalla valtio ylläpitää meriturvallisuustoimintoja, joten välillisesti vetoisuudella on merkitystä meriturvallisuudelle.

Suomi on ratifioinut kaikki edellä mainitut yleissopimukset ja on näin ollen kansainvälisoikeudellisestikin velvollinen noudattamaan niitä.

EU:ssa on voimassa erinäisiä meriturvallisuutta koskevia vaatimuksia, kuten osittain on käynyt ilmi edellä Erika III -pakettia tarkasteltaessa. EY-säännökset täydentävät IMO:n luomaa järjestelmää. Esimerkiksi Neuvoston direktiivissä 1998/18/EY matkustaja-alusten turvallisuussäännöistä ja -määräyksistä kotimaanmatkalla olevalle matkustaja-alukselle asetetaan erityisiä vaatimuksia. Kotimaanmatkalla tarkoitetaan direktiivin mukaan "matkaa merialueilla jäsenvaltion satamasta tämän jäsenvaltion samaan tai toiseen satamaan". En tässä yhteydessä puutu tarkemmin EU:n erityiseen lainsäädäntöön.

Suomessa on voimassa säännöksiä, joilla tarkennetaan tai täydennetään kyseisiä vaatimuksia, kuten esimerkiksi kauppa-aluksista annetusta asetuksesta (kauppa-alusasetus) tarkemmin ilmenee. Kyseisen asetuksen 42 §:n nojalla merenkulkulaitoksella on erityisissä tilanteissa toimivalta päättää tarvittavasta varustuksesta.

Useissa tapauksissa ainakin jälkikäteisselvittelyssä käy ilmi, että alus ei ole täyttänyt erityisiä julkisoikeudellisia merikelpoisuusvaatimuksia. Ei kuitenkaan ole pois suljettua, että tilanteeseen sopivaa erityissäännöstä ei ole. Tämä ei estä ottamasta huomioon merilain 1 luvun 8 § 1 momenttia, jonka mukaan aluksen "tulee merenkulkuun käytettäessä olla niin rakennettu, varustettu, miehitetty ja lastattu tai sellaisessa painolastissa sekä sellaisin vaadittavin tarvikkein varustettu, että ihmishenki ja omaisuus voidaan katsoa turvatuiksi ottaen huomioon sekä kulkuveden laatu että liikenne, johon alusta käytetään". Yleislausekkeen nojalla voidaan vahvistaa, että alus jossain tilanteessa on tai on ollut merikelvoton niine seurauksineen, joista asiayhteydessä mahdollisesti on kyse. Esimerkiksi Hanna-Marjut (17.10.1985) ja Fortuna (lokakuu 1987) -pienrahtilaivojen onnettomuuksissa väitettiin, että alusten uppoamista ei voitu liittää ylilastaukseen, koska silloin ei ylilastauksesta ollut kansallisia määräyksiä, jotka muodollisesti olisivat kattaneet kyseisen kotimaan liikenteen. Merikelpoisuusvaatimusta koskevan merilain yleislausekkeen nojalla on kuitenkin mahdollista tapauskohtaisesti vahvistaa merikelvottomuus, mutta selvää on, että käytännössä lainkohdan soveltaminen ei usein ole tarpeen.



## Lippuvaltion valvonta

Edellä mainittuihin yleissopimuksiin tai vastaavaan kansalliseen lainsäädäntöön perustuvien vaatimusten noudattamista on luonnollisesti valvottava. Yleissopimuksissa on erinäisiä säännöksiä siitä, millä tavoin valvonta toteutetaan. Peruslähtökohtana on, että valvonta kuuluu lippuvaltiolle siten kuin myös UNCLOS edellyttää. Esimerkiksi SOLAS-yleissopimuksen liitteen I luvun 6 säännön nojalla katsastukset suoritetaan lippuvaltion toimesta (administration, ks. liite I-2 (b)). Satamavalvonta täydentää lippuvaltion järjestelmää, mutta kaikissa edellä mainituissa yleissopimuksissa on sama rajoitus eli se, että yksityiskohtainen tarkastus satamavaltiossa on mahdollista vain, jos on selviä perusteita otaksua, ettei aluksen tai sen varusteiden kunto olennaisesti vastaa todistuskirjassa olevia tietoja.

Lippuvaltion viranomaisella on oikeus toimittaa määräaikaikatsastus ja tehdä erillisiä tarkastuksia. Katsastusoikeus voidaan useimmiten delegoida luokituslaitoksille. Tässä suhteessa luokituslaitosdirektiivin mukaan delegointi voi kuitenkin tapahtua vain sellaiselle organisaatiolle, joka on hyväksytty siten kuin luokituslaitosdirektiivissä ja sen nojalla annetuissa kansallisissa säännöksissä määrätään.

Lippuvaltioiden valvontaa pidetään ongelmana, koska eräät valtiot eivät todellisuudessa vaadi tai pysty vaatimaan kansainvälisten turvallisuusstandardien noudattamista. Näistä flags of shame -maista on nyttemmin satamavaltioiden suorittaman valvonnan johdosta paljon tilastoja, joiden nojalla puutteita voidaan osittain, mutta ei kokonaan korjata. EU:ssa lippuvaltioilta edellytettävää laatua tarkennetaan Erika III -pakettiin sisältyvällä direktiiviehdotuksella.

Direktiivissä 1999/35/EY pakollisesta katsastusjärjestelmästä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen turvallisen harjoittamisen varmistamiseksi on edellä todetusta järjestelmästä jossain määrin poikkeava näkemys. Toimintaa valvoo näiden erityisten alustyyppien osalta isäntävaltio.

Alusten katsastuksista annetun asetuksen (katsastusasetus) nojalla päätetään suomalaisen aluksen katsastuksesta. Asetuksessa viitataan muun muassa edellä mainittuihin meriturvallisuutta koskeviin yleissopimuksiin. Kansainvälisten yleissopimusten osalta on kuitenkin huomattava, että niiden soveltamisalaa on usein rajoitettu siten, että pienalukset eivät tule niiden piiriin. Kansallisessa lainsäädännössä ei automaattisesti tehdä samanlaista eroa. Myös katsastusta koskevat säännökset kattavat laajemman ryhmän aluksia, kuin mitä kansainväliset yleissopimukset edellyttävät. Pääsääntönä katsastusasetuksen 5 §:n mukaan on, että Merenkululaitos suorittaa katsastuksen. Näin esimerkiksi SOLAS-yleissopimukseen ja lastiviivayleissopimukseen liittyvät vaatimukset katsastetaan asetuksen mukaisesti. Merenkululaitos voi valtuuttaa hyväksytyn luokituslaitoksen suorittamaan katsastuksen kokonaan tai osaksi. Merenkululaitos voi antaa kotimaanliikenteessä olevan aluksen katsastuksen suorittamisen myös nimeämänsä katsastajan tehtäväksi.

Edellä mainitusta poikkeavasti suomalaisen aluksen turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskeva tarkastusperuste on alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 8 §:ssä, vaikka voidaan perustellusti edellyttää, että ISM-koodin noudattamista koskeva valvonta kytketään aluksen normaaliin katsastukseen. Valvontaviranomaisen on kuitenkin sama eli Merenkululaitos. Kun katsastusasetuksen 5 §:n nojalla on mahdollista delegoida kyseisen asetuksen tarkoittama katsastus ja hyväksyntä luokituslaitoksille, ei vastaavaa delegointioikeutta ole ISM-koodin valvonnan osalta alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain nojalla. Toisaalta SOLAS-yleissopimus, jonka yksi osa ISM-koodi on, antaa sopijavaltiolle yleisen oikeuden delegoida katsastusvaltaa yksityisille organisaatioille.

Aluksen miehityksestä, laivaväen pätevyyydestä ja vahdinpidosta annetussa asetuksessa on suomalaisen aluksen miehityksestä erityisiä määräyksiä. Aluksen miehi-



tyksen vahvistaa Merenkululaitos siten kuin asetuksesta tarkemmin ilmenee. Merenkululaitos antaa myös tarvittavat pätevyyskirjat. Koska pätevyys perustuu STCW-yleissopimukseen, on asetuksessa erityisiä määräyksiä muissa maissa annettujen pätevyyskirjojen tunnustamisesta.

Ulkomaalaisen aluksen miehityksen pätevyyden ja määrän valvontaan sovelletaan myös, mitä satamavaltiosta alla todetaan.

### **Satamavaltion valvonta**

Seuraavassa tarkastellaan erityisesti satamavaltion asemaa, mutta eräät tarkastukset voidaan kohdistaa oman lipun aluksiin ilman niitä rajoituksia, jotka koskevat ulkomaalaisten alusten tarkastusta.

Kuten edellä on todettu, satamavaltiolla on kansainvälisoikeudellisesti mahdollisuus puuttua ulkomaalaisen aluksen toimintoihin rajoituksetta (muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta), koska alus on kyseisen valtion sisäisillä aluevesillä. Satamavaltion oikeuksia on kuitenkin rajoitettu sekä keskeisissä meriturvallisuutta koskevissa yleissopimuksissa että satamavalvontadirektiivissä. Kyseiset rajoitukset toistuvat luonnollisesti myös Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Satamavaltion toimintavapauden rajoitus kansallisesti voidaan liittää myös EY-lainsäädäntöön perustuvaan oikeuteen merikuljetuspalvelujen vapaasta liikkuvuudesta.

Tiettyjen lippuvaltioiden puutteellinen aluksen meriturvallisuutta koskeva valvonta on johtanut siihen, että kansainvälisesti on ryhdytty edistämään satamavaltioiden asemaa tässä suhteessa. Satamavaltioiden asema perustuu alueellisuuteen. Vuonna 1982 useat merenkulkuviranomaiset päätyivät Pariisissa erityiseen yhteisymmärrykseen (Memorandum of Understanding), jonka nojalla satamavalvontaa ryhdyttiin tehostamaan. Kyse ei ollut uusista kansainvälisistä säännöistä, vaan olemassa olevien meriturvallisuusvaatimusten valvonnasta. Pariisin MoU koskee vain eräitä eurooppalaisia ja atlanttisia valtioita. Satamavalvontadirektiivi vuodelta 1995 koordinoitiin kyseisen MoU:n kanssa. Mielenkiintoista on havaita, että kyseisiä valvontanäkemyksiä painotettiin jo Sopimuksessa alusten merikelpoisuudesta ja varustuksesta, joka tehtiin Kööpenhaminassa 28.1.1926 Suomen, Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin välillä. Edellä mainittua alueellista satamavalvontatoimintaa on kehitetty siten, että vuonna 1992 luotiin järjestelmä Latinalaista Amerikkaa varten ja vuonna 1993 hyväksyttiin Tokion yhteisymmärrys, joka kattaa Aasian ja Tyynenmeren. Vuonna 1996 luotiin järjestelmä Karibiaa varten ja vuonna 1997 Välimerta varten. Yhdysvaltojen rannikkovartiostolla (Coast Guard) on oma järjestelmänsä.

Satamavaltioiden valvontajärjestelmästä ei sittemmin ole tullut vain pysyvä, vaan myös kohtuullisen tehokas. Satamavaltioiden valvontaroolia on pidettävä selvänä menestyksenä. Se on samalla lisännyt läpinäkyvyyttä. Keskeiset tiedot ovat julkisia, ja tilastoja käytetään myös, kun valitaan aluksia satamavaltiovalvonnan kohteiksi.

Alusturvallisuuden valvonnasta annetussa laissa valvonta Suomessa on sidottu suoraan edellä mainittuihin lähtökohtiin. Lakia ei sovelleta ainoastaan ulkomaalaisten alusten valvontaan, vaan myös oman lipun alla purjehtivien alusten valvontaan, viimeksi mainitussa tapauksessa myös silloin, kun alusta käytetään Suomen vesialueen ulkopuolella. Tässä mielessä laki koskee myös lippuvaltion valvontaa. Lisäksi viitataan erityisiin kansainvälisen taustan omaaviin lähteisiin. Esimerkiksi EY-direktiivissä 1999/35/EY pakollisesta katsastusjärjestelmästä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen turvallisen harjoittamisen varmistamiseksi on edellä todetusta järjestelmästä jossain määrin poikkeava näkemys. Direktiivissä myös isäntävaltiolta edellytetään valvontaa. Direktiivin mukaan isäntävaltiolla tarkoitetaan "jäsenvaltiota, jonka satamaan tai satamasta ro-ro-alus tai suurnopeusmatkustaja-alus harjoittaa säännöllistä liikennettä". Todellisuudessa



isäntävaltio siis on satamavaltio, mutta terminologia on eri lähinnä sen vuoksi, että isäntävaltiolla on erityisiä valvontavelvoitteita kyseisen direktiivin perusteella siinä mainittujen alustyyppien osalta. Ajatus isäntävaltiosta ei ole uusi. Esimerkiksi Norjassa tehty onnettomuusraportti Scandinavian Star -aluksen haverin (1990) jälkeen esitti kyseistä mahdollisuutta vuonna 1991 (NOU 1991:1A).

Merenkululaitoksen tehtävänä on hoitaa valvontaa siten, että alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 5 §:n mukaan merenkululaitoksessa meriturvallisuudesta vastaava johtaja tai hänen määräämänsä merenkululaitoksen virkamies on valvontaviranomainen. Laissa tarkennetaan tarkastuksen edellytyksiä. Virka-apua toteutetaan niissä puitteissa, joista kyseisen lain 9 §:ssä säädetään. Virka-apua antavina viranomaisina pidetään satama-, tulli-, rajavartiolaitos-, poliisi-, työsuojelu- ja terveysviranomaisia sekä puolustusvoimia, kutakin omalla toimialallaan. Lainkohdan mukaan ratkaisevana aloitteentekijänä on Merenkululaitos.

Alusturvallisuuden valvonnasta annettua lakia täydentää valtioneuvoston asetus ulkomaisten alusten tarkastuksesta Suomessa.

Alusjätelain mukaisen valvonnan osalta viitataan lain 5 § 1 momentissa alusturvallisuudesta annetun lain valvontaan. Tätä on vastaavasti selvennetty myös viimeksi mainitussa laissa.

Kauppa-alusasetuksessa on lisäsäännöksiä valvonnan toimittamisesta. Ne eivät koske niitä määräaikaista katsastuksia, joista edellä on ollut puhe, vaan valvontaa muutoin. Kauppa-alusasetuksen 69 §:n mukaan erinäisillä virkamiehillä on oikeus valvoa asetuksen noudattamista, ja tässä suhteessa heillä on oikeus päästä alukseen. Kyseinen oikeus ei ole ongelma, kun valvonta kohdistetaan suomalaiseen alukseen. Kyseisen toimivallan kohdistuessa Suomessa olevaan ulkomaalaiseen alukseen asetuksen 69 §:ää on tulkittava niiden rajoitusten mukaan, joista satamavalvonnan osalta säädetään edellä mainituissa meriturvallisuutta koskevissa yleis-sopimuksissa, direktiiveissä sekä niiden nojalla annetuissa kansallisissa säännöksissä. Pääsy alukseen on sallittava, mutta tarkastuksen on kohdistuttava todistuskirjoihin, jos ei ole sellaista erityistä perustetta, jonka nojalla tätä laajempi tarkastus on mahdollista.

Kauppa-alusasetuksen 70 §:n mukaan tulliviranomaisen on jätettävä alus lähtöselvittämättä sellaiselle alueelle, jota varten alusta ei ole katsastettu ja tulokset selvitetyssä tulliviranomaisen on valvottava, että miehistön pätevyys ja määrä ovat kunnossa.

### **2.6.3 Alusturvallisuus - aluksen ympäristökelpoisuus. Kansalliset viranomaiset**

Aluksen ympäristökelpoisuus on osa meriturvallisuutta. Merellinen ja muu ympäristö turvataan aluksen (ja sen lastin) aiheuttamia vaaroja vastaan.

Merellinen ympäristö voi vaarantua useasta syystä, erityisesti maanpuoleisista lähteistä asteittain (teollisuuden päästöt). Merenkulku voi aiheuttaa vaaraa merelliselle ympäristölle operatiivisten päästöjen kautta. Myös vaarallisia aineita kuljettavien alusten onnettomuudet voivat paikallisella tasolla aiheuttaa huomattavia ympäristövahinkoja. Erityisesti öljyä kuljettavien tankkialusten onnettomuudet ovat vuosien mittaan saaneet paljon huomiota osakseen. Riskit voidaan liittää siihen tosiasiaan, että maailman merillä vuosittain kuljetetaan noin 1 800 miljoonaa tonnia raakaöljyä. Toisaalta tällä perusteella on tehtävissä johtopäätös, että vain häviävän pieni osa joutuu mereen alusonnettomuuksien johdosta.



Edellä mainittu tankkialus Torrey Canyonin onnettomuus intensifioi kansainvälistä lainsäädäntötyötä. Ennaltaehkäisevien säännösten osalta vuoden 1973 kansainvälinen yleissopimus aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemiseksi ja alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvä vuoden 1978 pöytäkirja (MARPOL) on keskeinen merellisen ympäristön suojelua koskeva meriturvallisuusstandardien lähde. MARPOL-yleissopimusta jouduttiin nopeasti muuttamaan ensimmäisen version jälkeen, ja tästä syystä vuoden 1978 pöytäkirja on olennainen osa kokonaisuutta. MARPOL sisältää kuusi liitettä, joista kaksi ensimmäistä ovat pakollisia yleissopimukseen sitouduttaessa:

- I liite: Säännöt öljyn aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi
- II liite: Säännöt irtolastina kuljetettavien haitallisten aineiden aiheuttaman pilaantumisen valvomiseksi
- III liite: Säännöt vahingollisten aineiden, joita kuljetetaan meritse pakattuna, rahtikonteissa, siirrettävissä säiliöissä tai maantiekuljetussäiliöissä ja junasäiliövaunuissa, aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi
- IV liite: Säännöt aluksista tulevan käymäläjäteveden aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi
- V liite: Säännöt aluksista tulevien kiinteiden jätteiden aiheuttaman pilaantumisen ehkäisemiseksi
- VI liite: Säännöt alusten aiheuttaman ilman saastumisen ehkäisemiseksi.

Kaikki liitteet ovat kansainvälisesti voimassa, mutta niihin on vuosien mittaan tehty useita muutoksia. Esimerkiksi uusi I liite astuu voimaan 1.1.2007. Tämä uudistus poistaa liikenteestä nopeutetussa aikataulussa yksirunkoiset tankkialukset. Liitteet I, II, III ja V kattavat 93–97 prosenttia maailman kauppa-alustonnistosta (123–128 sopimusvaltiota), kun taas liitteet IV (111 sopimusvaltiota) ja VI (36 sopimusvaltiota) kattavat 60–70 prosenttia. Liite VI ei ole pelkkä teknisluonteinen lisäys. Sen ottaminen osaksi MARPOL-järjestelmää on muutos ympäristönsuojelun yleisessä kehittämisessä. Enää ei tyydytä merellisen ympäristön suojeluun, vaan merenkulku liitetään yleiseen ympäristönsuojeluun erityisesti sen perusteella, mitä edellä mainitussa VI liitteessä säädetään.

MARPOLissa säädetään aluksia koskevien teknisten vaatimusten lisäksi myös aluksella tapahtuvasta merellisen ympäristön suojeluun liittyvästä toiminnasta. Viimeksi mainituista voidaan systematiikan osalta todeta, että ne kuuluvat lähinnä inhimillisiin tekijöihin, joihin palataan seuraavassa jaksossa. Esimerkiksi öljyn päästäminen veteen on sallittu vain tietyin edellytyksin. MARPOLin nojalla on luotu erityisalueita (special areas), joissa öljyn ja öljypitoisen seoksen päästäminen aluksesta veteen on kokonaan kielletty. Esimerkiksi Itämeri on erityisalue (liitteet I, II ja VI/SoX). Päästökielto liittyy toisaalta alusta koskeviin teknisiin vaatimukseen ja viimeksi mainitussa tapauksessa voidaan puhua aluksen ympäristökelpoisuudesta. Aluksella pitää olla tekninen valmius olla päästämättä esimerkiksi jäteöljyä veteen.

MARPOLin aluksen ympäristökelpoisuutta koskevat säännökset ovat edellä mainituissa liitteissä. Tankkialukselta edellytetään esimerkiksi erillisiä painolastisäiliöitä, raakaöljyjesujärjestelmää sekä erityistä öljyputkistoa siten kuin yleissopimuksessa tarkemmin määrätään. Ehkä eniten keskusteltu vaatimus on tankkialuksen kaksoisrunko. Viime vuosina tapahtuneet vakavat onnettomuudet (erityisesti Erika 12.12.1999) ovat johtaneet yksirunkoisten tankkialusten poistamiseen nopeutetussa aikataulussa.

Suomalaisen aluksen ympäristökelpoisuus katsastetaan siten kuin edellä mainitussa katsastusasetuksessa tarkemmin säädetään. Asetuksessa alukselle on asetettu erityisiä vaatimuksia tässä suhteessa, mutta Merenkululaitoksella on valvontavalta siten kuin edellä aluksen merikelpoisuutta koskevien vaatimusten osalta on todettu.



MARPOLin vaatimukset on Suomessa osittain toteutettu alusjätelailalla eli aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetulla lailla. Lain nimike viittasi alkujaan vesien pilaantumiseen ehkäisemiseen, mutta edellä mainitusta MARPOLin kehittämiseen liittyvistä syistä viittaus on nyt ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseen.

Alusjätelaisissa viitataan satamavalvonnan osalta alusturvallisuuden valvonnasta annettuun lakiin. Tätä on käsitelty edellä aluksen merikelpoisuuden valvontaa tarkasteltaessa, eikä ympäristökelpoisuuden valvonta tältä osin poikkea jo mainitusta.

Alusjätelaisissa tarkennetaan viranomaisen toimivaltaa vahingon estämis- ja rajoittamistoimissa. Kyse on jälkikäteisestä meriturvallisuudesta ja siihen palataan erikseen luvussa 2.8. Erityisen tärkeänä voidaan pitää öljypäästömaksun säätämistä. Hallinnollinen seuraamus on mahdollinen kielletyn operatiivisen öljypäästön johdosta, ja määrättävä maksu saattaa olla huomattava.

HELCOM:in suojelukomissio on laatinut useita Itämeren suojeluun liittyviä suosituksia. Niihin ei tässä yhteydessä tarkemmin puututa. Vaikka suositukset eivät sido sopimusvaltioita, ovat ne tärkeitä jo siitä syystä, että ne heijastavat yleisesti alueella hyväksytyjä näkemyksiä merellisen ympäristön suojelemisesta. Lisäksi suositukset voivat muuttua lainsäädännöksi kansallisten toimenpiteiden kautta.

#### **2.6.4 Inhimilliset tekijät**

Inhimilliset tekijät ovat useissa tapauksissa aiheuttaneet merionnettomuuksia, eivät niinkään aluksen tekniset puutteet. Riskejä voidaan myös tältä osin minimoida lainsäädäntöteitse.

Merilain 6 luvun 9 § 1 momentin mukaan aluksen päällikön on huolehdittava siitä, että alusta kuljetetaan ja käsitellään hyvän merimiestaidon mukaisesti. Hyvää merimiestaitoa on osoitettava myös muun miehistön taholta, mutta valvonta kuuluu aluksen päällikölle.

Hyvän merimiestaidon vaatimus on vanhaa perua, eikä yleislauseketta ole tarvinnut muuttaa. Arvostukset ovat tietysti ajan mittaan muuttuneet, ja niin on myös hyvän merimiestaidon sisältö.

Hyvän merimiestaidon sisältöä voidaan konkretisoida. STCW-yleissopimuksessa on säännöksiä vahdinpidosta. Osana vahdinpitoa päälliköllä on esimerkiksi velvollisuus laatia reittisuunnitelma tulevaa matkaa varten. Kyseinen vaatimus toistetaan merilain 6 luvun 3a §:ssä. STCW-yleissopimus on laaja-alainen siinä mielessä, että miehistöä koskevien muodollisten pätevyysvaatimusten lisäksi siinä otetaan kantaa myös merenkulun turvallisuuteen kuuluvaan tärkeään inhimilliseen osatekijään eli vahdinpitoon.

Vuoden 1972 yleissopimus kansainvälisistä säännöistä yhteentörmäämisen ehkäisemiseksi merellä sisältää merten liikennesäännöt. Yleissopimus kattaa melkein 98 prosenttia maailman kauppalaivatonnistosta ja sopimusvaltioita on 148. Kyseiset säännöt ohjaavat inhimillistä käyttäytymistä ja ne ovat keskeisen tärkeitä. Valvontaa niiden noudattamisessa ei kuitenkaan voi olla muutoin kuin jälkikäteen. Inhimillinen käyttäytyminen on aina sidottu vastuuntuntoon.

Ympäristönsuojelun osalta on esimerkiksi MARPOLin nojalla voimassa erilaisia päästökieltoja. Alusjätelain 10 §:n nojalla öljyn ja öljypitoisen seoksen päästäminen aluksesta veteen on kielletty lainkohdassa ilmenevin tarkennuksin. Muista päästöistä säädetään laissa erikseen.

Hyvän merimiestaidon vaatimuksen ja edellä mainittujen erityisten vaatimusten lisäksi 1990-luvulla ajankohtaiseksi on tullut uusi ilmiö, jota ei ole ollut mahdollista systemaattisesti asettaa mihinkään sitä ennen tunnettuun meriturvallisuuden osaan. Elinkeinoelämässä on yleistä vaatia hyvää kauppatapaa ja eräiden elinkeinon hallinnollisissa säännöksissä on esitetty nimenomainen vaatimus asiasta. Pankkialalla on noudatettava hyvää pankkitapaa ja vakuutusosalalla hyvää vakuutustapaa. Merenkulun turvallisuuteen liittyen voidaan puhua hyvästä varustamotavasta. Vaatimusta ei ole aikaisemmin kodifioitu. Herald of Free Enterprise -matkustajalautan kaatuminen Zeebruggen ulkopuolella vuonna 1987 osoitti, että meriturvallisuuskulttuuria ei ollut varustamossa omaksuttu yli sen, mitä aluksen päälliköltä ja päällystöltä voitiin edellyttää ja mitä aluksen katsastuksessa ja tarkastuksessa vaadittiin. Kansainvälinen lainsäätäjä eli IMO piti potentiaalista turvallisuuskulttuurin puutetta vakavana asiana ja tämän johdosta ryhdyttiin kehittämään järjestelmää, jonka avulla meriturvallisuustietoisuutta parannettaisiin varustamopuolella yleisesti ja pysyvästi. Ajatus liittyi osin myös kansainvälisessä elinkeinoelämässä vapaaehtoisesti hyväksyttyyn laatutakuujärjestelmään ja ISO-standardien noudattamiseen.

Suositusten jälkeen IMO:ssa päätettiin, että kansainvälinen turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskeva koodi, International Safety Management Code (ISM-koodi), otettaisiin osaksi SOLAS-yleissopimusta. SOLAS-yleissopimuksen IX lukuun sisällytettiin vuonna 1993 tehdyllä ratkaisulla viittaus ISM-koodiin. Turvallisuusjohtamisjärjestelmää koskeva vaatimus toistetaan merilain 1 luvun 8a §:ssä.

ISM-koodi edellyttää, että laivanisäntä, "varustamo" (the company), laatii turvallisuusjohtamisjärjestelmän koodin luomissa puitteissa. Kyse on näin ollen itsesääteystä, kuitenkin niin, että viranomaisten on hyväksyttävä lopputulos. Turvallisuusjohtamisjärjestelmällä pyritään lisäämään ja ylläpitämään meriturvallisuustietoisuutta koko varustamossa, ei vain aluksella, vaan myös maapuolen organisaatiossa. ISM-koodi sisältää useita oikeudellisesti mielenkiintoisia ratkaisuja ja sen todellinen vaikutus ulottuu laajemmalle kuin mitä koodin laatija suunnitteli. Siviilioikeudellisesti ISM-koodilla on sopimusehtojen johdosta merkitystä esimerkiksi merivaikuuksessa ja aluksen rahtauksessa.

ISM-koodin johdosta merenkulku on säädelty elinkeino siinä mielessä, että kyse ei ole pelkästään alusta koskevasta todistuskirjoista, vaan myös yhtiötä koskevasta toimintaoikeudesta. Elinkeinoon harjoittaminen varustamona (the company) edellyttää, että yhtiöllä on voimassa vaatimustenmukaisuusasiakirja (document of compliance DOC) ja aluksella turvallisuusjohtamistodistus (safety management certificate SMC).

ISM-koodin laatimista ja noudattamista valvotaan merilain 1 luvun 8b §:n nojalla alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain mukaan. ISM-koodin itsesääteilyä sisältävää meriturvallisuutta on pidettävä positiivisena ja merkittävänä kehityksenä.

Inhimillisen tekijän negatiivista vaikutusta voidaan ennaltaehkäistä myös työoikeudellisen säätelyn kautta. Kuten edellä on todettu, varsinkin merityöntekijän työaikojen kohtuullinen rajoittaminen estää väsymystä, joka usein aiheuttaa vaaratilanteita merellä.

## **2.7 Valtion meriturvallisuusvelvoitteiden systemaattinen jako ja sisältö. Ennaltaehkäisy**

Valtion velvoitteet voidaan jakaa ennaltaehkäiseviin ja jälkikäteisiin kuten varustamonkin velvoitteet. Jälkikäteistä meriturvallisuutta käsitellään luvussa 2.8. Valtion velvoitteet voidaan esittää kaavion avulla siten kuin kuvasta 2 ilmenee.



**VALTIO**

**MERITURVALLISUUS**

1. VALVONTA JA VALVONNAN DELEGOINTI
2. VÄYLIEN JA VESISTÖJEN TURVALLISUUS
3. LUOTSAUS JA VTS-TOIMINTA
4. VAHINGON ESTÄMIS- JA RAJOITTAMISTOIMET
5. MUU VIRANOMAISTOIMINTA

**KORVAUSKYSYMYKSET**

**Kuva 2. Valtion meriturvallisuusvelvoitteet.**

Valtion keskeiset velvoitteet käyvät yleisellä tasolla ilmi Merenkululaitoksesta annetun lain 2 §:stä.

Väylien rakentaminen ja väylien turvallisuuden ylläpito on valtion tehtävä. Perussäännökset sisältyvät vesilain 4 lukuun, mutta väylien merkitsemisessä on noudatettava muun muassa vesikulkuväylien merkitsemisestä annettua asetusta. Merenkululaitos ohjaa ja valvoo merenkululaitoksesta annetun lain 2 § 1 momentin 2 kohdan nojalla vesiväylänpitoa. Satamien osalta sekä kunnalliset että yksityiset tahot hoitavat useita satamatoimintoihin liittyviä tehtäviä.

Valtiollisen järjestelmän osana on perinteisesti toiminut luotsauslaitos. Luotsaus ja luotsauspakko ovat edelleen keskeinen osa meriturvallisuutta. Alusta koskeva luotsausvelvollisuus ratkaistaan luotsauslain nojalla. Laissa on myös säännöksiä luotsin ja päällikön tai vahtipäällikön tehtävien jaosta. Kyseinen jako on perinteinen: luotsi neuvoo ja päällikkö/vahtipäällikkö päättää. Luotsin asema perustuu osittain myös STCW-yleissopimukseen sisältyvän koodin pakollisen A-osan VIII/2 kohdan osiin 49–50.

Luotsaustoiminnan perusteissa on Suomessa tapahtunut hallinnollinen muutos, kun luotsausliikelaitoksesta annetun lain nojalla vuodesta 2004 toiminnassa on ollut Merenkululaitoksesta erillinen Luotsausliikelaitos. Valtionhallinnossa liikelaitoksia pidetään tai ainakin on pidetty siirtymävaiheena yhtiöittämiseen. Yhtiöittäminen vie toiminnan normaalin elinkeinotoiminnan piiriin, ellei erityislailla muuta säädetä. Luotsaustoiminnan liikelaitostaminen saattaa aiheuttaa meriturvallisuuden osalta ongelmia, koska itsenäistyminen on vähentänyt mahdollisuuksia keskitetysti hallinnoida kaikkia meriturvallisuuden osatekijöitä valtion puolella. Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan Luotsausliikelaitoksen toimialana on vesiliikenteen turvallisuutta ja toimintaedellytyksiä tukevat palvelut siten kuin laissa tarkemmin säädetään. Valtasuhteet erityisesti suhteessa Merenkululaitokseen jäävät kuitenkin epäselviksi. Tätä johtopäätöstä tukee paitsi Luotsausliikelaitoksesta annettu laki, myös Merenkululaitoksesta annetun lain 2 § 1 momentin 8 kohta, jonka mukaan Merenkululaitoksen tehtävänä on muun muassa "huolehtia niistä luotsaustoimintaan kuuluvista tehtävistä, jotka eivät muun lain mukaan kuulu Luotsausliikelaitokselle".

Liikelaitostaminen aiheuttaa oikeudellisia ongelmia myös eräissä muissa oikeussuhteissa. Kun vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:n nojalla valtio ei vastaa luotsauksessa aiheutetuista vahingoista, syntyy kysymys, onko luotsausliikelaitos osa valtiota. Jos on, niin vahingonkorvauslain kyseistä säännöstä voidaan soveltaa, jos ei, niin Luotsausliikelaitoksella saattaa olla vahingonkorvausvastuu luotsin aiheuttamista vahingoista luotsauksen yhteydessä. Kyse ei ole suoranaisesti ennaltaehkäisevistä säännöksistä, mutta meriturvallisuuden kokonaisuuden kannalta ongelmaan olisi saatava lainsäädännöllinen selvennys.

Itämeren tehokkaan ympäristönsuojelun kannalta myös luotsaustoimintaa saattaisi olla mahdollista kehittää. Eräässä vaiheessa luotiin säännöstö itämerenluotsien toiminnalle, mutta sellaisten luotsien käyttö oli vapaaehtoista. Järjestelmä ei liene toteutunut käytännössä. Itämerenluotsin käyttöpakko on kansainvälisoikeudellinen ongelma aluksen liikkeessä Itämeren aavan meren osissa ja muilla vesialueilla, joilla rantavaltioilla ei ole rajoittamatonta toimivaltaa. Käyttöpakko ei liene mahdollista, ellei Itämeren kansainvälisoikeudellista asemaa tältä osin saada selvennettyä. Itämerenluotsin käyttöpakko saattaisi olla tarkoituksenmukaista aluksilla, jotka kuljettavat vaarallisia aineita. Toisaalta on esitetty mielipiteitä, joiden mukaan turvallisuus ei paranisi riittävästi suhteessa syntyviin kustannuksiin.

Nykyaikaiset kommunikointimenetelmät ovat mahdollistaneet liikenteen ohjailun muualta kuin alukselta. SOLAS-yleissopimuksen liitteen V luvun 8.2 sääntöön otettiin vuonna 1997 säännökset VTS (Vessel Traffic Services) -järjestelmästä. Tämän järjestelmän avulla aluksia voidaan ohjailla maalla olevista tukikohdista. SOLAS-yleissopimus rajoittaa VTS:n ulottuvuutta toteamalla, että järjestelmä ei saa vaikuttaa valtioiden kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin tai oikeuksiin. Valtio voi tehdä järjestelmästä pakollisen vain tietyillä alueilla.

VTS-järjestelmästä on Suomessa säädetty alusliikennepalvelulaissa. Lain nojalla toiminta kattaa Suomen vesialueen, mutta tämän lisäksi katetaan Suomen vesialueen ulkopuolella olevien reittijakojärjestelmien ja pakollisten alusten ilmoittautumisjärjestelmien piiriin kuuluva liikenne. Laissa on tarkempia määräyksiä VTS-viranomaisen toimivallasta, kuten myös aluksen ja sen päällikön velvoitteista.

VTS-toiminnassa on kyse turvallisuutta ja tehokkuutta lisäävän tiedon kokoamisesta ja sen välittämisestä alusliikenteelle. VTS ylläpitää eri järjestelmien avulla ajantasaista liikennekuvaa toiminta-alueestaan, ja tiedon välityksen lisäksi VTS voi tarvittaessa järjestellä alusliikennettä tai antaa navigointiapua. Toiminta tukee perinteistä luotsausta, mutta ei korvaa sitä.

Alusliikennepalvelulain mukaan toimivaltainen viranomainen on liikenne- ja viestintäministeriö, mutta toimivaltainen VTS-viranomainen on Merenkululaitoksen yksikkö, joka ylläpitää alusliikennepalveluja. Merenkululaitoksesta annetun lain 2 § 1 momentin 4 kohdan nojalla Merenkululaitoksen tehtävänä on huolehtia alusliikennepalvelujen ylläpidosta ja kehittämisestä. Toimivallan jako ministeriön ja Merenkululaitoksen välillä ei liene ongelmallinen, koska Merenkululaitoksen edellä mainitulla yksiköllä on toimivalta päättää toiminnan operatiivisesta puolesta, minkä lisäksi sen tehtävänä on järjestelmän kehittäminen.

Merenkululaitos on VTS-viranomainen, kun taas toisaalta perinteistä luotsausta ylläpidetään ja kehitetään Luotsausliikelaitoksen toimesta. Kyseinen hajauttaminen ei välttämättä meriturvallisuuden kannalta ole tarkoituksenmukaista, mutta toisaalta nykyinen hallinnollinen järjestely ei liene aiheuttanut suurta kritiikkiä tältä osin.

Alusliikennepalvelujen tehostaminen teknisesti lienee mahdollista koko Itämeren alueella. Palveluilla on keskeinen rooli muun muassa yhteentörmäysten ja karilleajojen ehkäisemisessä. VTS-järjestelmän kyseinen laajentaminen on kuitenkin



kansainvälisoikeudellisesti ongelmallista samoin perustein, kuin mitä edellä itämerenluotsauksesta on todettu.

Sekä luotsausta että VTS-järjestelmää voisi ehkä kehittää IMO:n luoman erityisen herkkien merialueiden (PSSA) suojelemista koskevien suuntaviivojen nojalla. Heikkoutena tässä vaiheessa on, että PSSA-järjestelmä ei välttämättä ole riittävän vahva peruste oikeudellisessa tarkastelussa.

Valtion meriturvallisuusvelvoitteisiin voidaan liittää myös muita tekijöitä. Suomen olosuhteissa jäänmurtajatoiminnalla on keskeinen turvallisuusmerkitys talviolosuhteissa. Suomessa jäänmurtajat on eriytetty erilliseksi varustamoliiketoiminnaksi. Lisäksi voitaneen mainita mahdollisuus velvoittaa julkisyhteisö ennaltaehkäisemään meren pilaantumista satamissa olevien jäteöljyjen ja jätteiden vastaanottolaitteiden avulla. EU:n jäsenvaltioilla on tässä suhteessa erinäisiä velvoitteita aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottolaitteista satamissa annetun direktiivin 2000/59/EY nojalla.

Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella valtion meriturvallisuuteen liittyviä velvoitteita. Edellä luvussa 2.6 on selvitetty valtion ja sen viranomaisien valvontaan liittyvää toimivaltaa, eikä näitä seikkoja ole syytä toistaa.

Vahingon estämis- ja rajoittamistoimet kuuluvat myös valtion velvoitteisiin. Näitä tarkastellaan luvussa 2.8.1.

## **2.8 Jälkikäteinen meriturvallisuus**

Ennaltaehkäisevistä meriturvallisuusvaatimuksista huolimatta onnettomuusriskejä syntyy ja onnettomuuksia tapahtuu. Turvallisuusvaatimuksia ei tilanteen osalta joko ole tai olemassa olevia vaatimuksia ei ole täytetty. Kokonaisvaltaiseen meriturvallisuuteen kuuluu jälkikäteisellisyys. Se kattaa konkreettiset vahingon estämis- ja rajoittamistoimet, virallisselvitykset, julkisoikeudelliset seuraamukset, vahingonkorvausvastuun sekä vakuutuskysymykset. Osittain kyse on siviilioikeuden alasta, ja siihen palataan luvussa 2.9.

### **2.8.1 Vahingon estämis- ja rajoittamistoimet**

Merellä tapahtuvat onnettomuusriskit voidaan erityisin toimin estää tai onnettomuuksien seuraamuksia voidaan rajoittaa. Seuraavassa tarkoitetaan toimia ainoastaan suhteessa ilmenneeseen vaara- tai hätätilanteeseen.

Vahingon estämis- ja rajoitustoimenpiteet ovat lähinnä pelastustoimia. Pelastustoimet voivat olla yksityisluontoisia tai ne voidaan kytkeä julkiseen intressiin ja tätä kautta viranomaisten toimintaan.

Yksityistä pelastustointia säädellään osittain yleisesti, osittain erityisin merioikeudellisin säännöksiin. Esimerkiksi rikoslaissa ihmisen heitteillejättö on sanktioitu, ja tämä johtaa velvollisuuteen ryhtyä aktiivisiin toimiin ihmishengen pelastamiseksi yleensä. Merilain 6 luvun 11, 11a ja 12 §:ssä on määräyksiä aluksen päällikön velvoitteista ryhtyä toimiin merihätätilanteissa. Säännökset koskevat merihädässä olevien auttamista, oman aluksen merihätää sekä ilmoitusvelvollisuutta viranomaisille. Lisäksi päällikkö on merilain 6 luvun 12a §:n nojalla velvollinen ilmoittamaan merellä tavatuista vaaroista siten kuin säännöksestä tarkemmin ilmenee. Merilain 6 luvun 11a § perustuu etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevaan vuoden 1979 kansainväliseen yleissopimukseen ja siihen tehtyihin muutoksiin. Merilain 6 luvun 12a § perustuu osittain SOLAS-yleissopimukseen. Oman aluksen pelastustoimista



on voimassa yksityiskohtaisia säännöksiä, kuten SOLAS-yleissopimuksen liitteen III luvussa, jossa muun muassa viitataan LSA (Life-Saving Appliance) -koodiin.

Yksityisoikeudellisen luonteen omaava meripelastus kytketään meripelastajan oikeuteen saada pelastuspalkkio. Kyseinen oikeus on liitetty vain omaisuuden pelastamiseen, mutta myöhemmässä vaiheessa meripelastuspalkkion perusteeksi on myös tullut merellisen ympäristön pelastaminen tai pelastusyritys. Ihmishenkien pelastaminen on yleinen velvollisuus, johon ei liitetä palkkio-oikeutta.

Yksityistä meripelastustoimintaa halutaan oikeuspoliittisesti tukea riittävin meripelastuspalkkioin. Tätä kautta turvataan ammattimainen toiminta omaisuuden ja nyttemmin myös merellisen ympäristön turvaamiseksi.

Yksityisoikeudellinen meripelastus on vanhaa perua. Siihen on alusta alkaen liitetty meripelastajan tulosvastuu siten, että ilman pelastusta ei myöskään synny oikeutta meripelastuspalkkioon (no cure - no pay -doktriini). Meripelastussopimukset ovat sisältäneet kyseisen tulosvastuun, kuten eniten käytetty vakioasiakirja Lloyd's Open Form. Vuoden 1910 meripelastusta koskeva yleissopimus sisältää saman periaatteen. Amoco Cadiz -tankkialuksen onnettomuus (16.3.1978) johti muutoksiin yksityisoikeudellisessa meripelastussääntelyssä. Amoco Cadizin onnettomuus oli ympäristötuhoiltaan vakava. Meripelastusta järjestettäessä aluksen päällikkö kieltäytyi pitkään avusta, ja tämä aiheutti tarpeetonta viivästystä. Vuoden 1989 meripelastusta koskevan yleissopimuksen nojalla no cure - no pay -doktriinia ei enää sovelleta puhtaassa muodossa, vaan meripelastajalle on lopputuloksesta riippumatta suoritettava tietyt korvaukset. Ympäristön pelastamisesta myönnetään erityinen korvaus. Ympäristölle annettiin yleissopimuksen kautta meripelastuksellinen arvo. Myös hädässä olevan aluksen päällikön oikeutta kieltäytyä meripelastuksesta supistettiin. Suomi on ratifioimassa vuoden 1989 meripelastussopimusta, ja uusista säännöistä on maaliskuussa 2006 annettu hallituksen esitys. Sopimusvaltioita on tällä hetkellä 54 kattaen noin 38 prosenttia maailman kauppa-alustonnistosta.

Yksityistä meripelastustointia tuetaan myös muilla siviilioikeudellisilla menetelmillä. Esimerkiksi merilain 3 luvun 2 ja 9 §:n mukaan meripelastuspalkkiosaatavalla on meripanttioikeus pelastettuun alukseen ja lastiin siten kuin kyseisessä luvussa tarkemmin säädetään. Aluksen ja lastin arvo ovat näin ollen meripelastajan suoraan lakiin perustuvia vakuuksia.

Viranomaisilla ei ole roolia edellä mainitussa yksityisessä meripelastustoiminnassa, mutta kokonaisuutta silmällä pitäen yksityinen toiminta täydentää julkista meripelastusta.

Viranomaisperusteinen meripelastus perustuu operatiivisesti etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevaan vuoden 1979 kansainväliseen yleissopimukseen (International Convention on Maritime Search and Rescue, SAR). Myös SOLAS-yleissopimuksessa on säännöksiä meripelastuksesta. SAR-yleissopimus (eli Hampurin sopimus) kattaa 52 prosenttia maailman kauppalaivatonnistosta. Sopimusvaltioiden määrä on 85.

Suomessa ihmisten etsimisestä ja pelastamisesta säädetään meripelastuslaissa. Kyseisen lain nojalla monialaonnettomuudessa ihmishenkien pelastaminen on ensisijainen tavoite. Raja- ja muuhun pelastustoimintaan tehdään muun muassa siten, että meripelastuslakia ei sovelleta ihmishengen pelastamiseen satamassa maihin kiinnitettyinä olevalla aluksella. Pelastuslaissa säädetään muusta pelastuksesta. Rajanveto meripelastuksen ja muun pelastuksen välillä ei liene ongelmallinen.

Meripelastuslain mukaan johtavana meripelastusviranomaisena toimii Rajavartiolaitos. Se huolehtii meripelastustoimeen osallistuvien viranomaisten ja vapaaehtoisten toiminnan yhteensovittamisesta. Kaikki muut viranomaiset eli laissa mainitut hätä-



keskuslaitos, Ilmatieteen laitos, kuntien palokunnat, Merenkulkulaitos, Merentutkimuslaitos, poliisi, puolustusvoimat, sosiaali- ja terveysturvallisuusviranomaiset, tullilaitos ja ympäristöviranomaiset avustavat konkreettisessa pelastustoiminnassa. Viranomaisten määrä on suuri. Tehokas ihmishenkien pelastaminen edellyttää, että sekä suunnittelu ja organisaatio että konkreettinen toiminta täyttävät korkeat laatuvaatimukset. Pelkällä lainsäädännöllä ja siinä säädetyllä organisaatiomallilla konkreettista tehokkuutta ei voida taata. Muut keinot eivät kuitenkaan kuulu tämän selviytyksen piiriin.

Monialaonnettomuudessa on selvä priorisointi, mutta toisaalta saattaa olla, että viranomaisten toimivaltasuhteissa on tai syntyy epäselvyyksiä, kun onnettomuuteen sisältyy esimerkiksi ympäristöriskejä, joita säädellään erillisen lainsäädännön nojalla. Tätä lainsäädäntöä käsitellään alla.

Meripelastuslaki sisältää useita tarkennuksia esimerkiksi avustavien viranomaisten osallistumisesta meripelastustoimiin sekä meripelastustoimen kansainvälisestä yhteistoiminnasta.

Mereltä saapuvien turvapaikanhakijoiden asema on kauan ollut ajankohtainen. Näiden hakijoiden asema liittyy osittain myös meripelastukseen. Sekä SOLAS- että SAR-yleissopimuksia muutettiin vuonna 2004. Muutosten johdosta valtioilla on velvollisuus yhteistyöhön ja koordinointiin koskien merihädästä pelastettujen ihmisten turvallista maihinnousua ja maahan toimittamista kansallisuudesta ja asemasta riippumatta. Mereltä saapuvien turvapaikanhakijoiden asema voidaan liittää myös rantavaltion UNCLOS:issa säädettyihin velvollisuuksiin ja oikeuksiin.

Myös ympäristönsuojelu on osa meriturvallisuuden säätelyyn liittyvistä oikeuspoliittisista tavoitteista kuten edellä on todettu. Aluksen joutuessa vaaraan tilanteeseen saattaa kytkeytyä riski merellisen ympäristön pilaantumisesta. Viranomaisten toimivallasta pelastustoimissa ja vahingon estämistoimissa on tässä suhteessa säädetty alusjätelaissa. Laki liittyy MARPOLiin, mutta myös eräisiin muihin yleissopimuksiin. Lain soveltamisala ei ole yleinen, vaan se rajoittuu siihen, mitä 1 §:ssä todetaan.

Alusjätelaissa on säännöksiä tarkempien määräysten antamisesta, viranomaistoiminnan kansainvälisestä toimivallasta, valvonnasta, virallisselvityksestä sekä erinäisistä seuraamuksista. Lain nojalla annetussa valtioneuvoston asetuksessa öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta säädetään tärkeästä viranomaisten yhteistoiminnan perusteista ja järjestelyistä. Lainsäädäntö kansainvälisen yhteistyön osalta perustuu IMO:n vuoden 1990 yleissopimukseen (International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation). Sopimusvaltiota on 88 kattaen noin 65 prosenttia maailman kauppalaivatonnistosta, Suomi mukaan luettuna.

Konkreettisen vahingonvaaran estämisestä ja rajoittamisesta on säännöksiä alusjätelain 6 §:ssä. Kun aluksen onnettomuustilanteeseen liittyy vesien pilaantumisen vaara, voidaan viranomaisten taholta ryhtyä välttämättömiin pelastus- tai muihin toimenpiteisiin vesien pilaantumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi. Suomen viranomainen on toimivaltainen, kun onnettomuus tapahtuu Suomen vesialueella. Onnettomuuden tapahtuessa tai onnettomuusriskin vallitessa Suomen vesialueen ulkopuolella Suomen viranomaisella on toimivalta siten kuin alusjätelain 6 § 2 momentissa säädetään. Valtioneuvoston asetuksessa aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä eli alusjäteasetuksessa on yksityiskohtaisia säännöksiä.

Merellisen ympäristön pilaantumisen uhatessa rantavaltioilla saattaa olla erityisiä oikeuksia kohdistaa toimenpiteitä aavalla merellä olevaan alukseen siten kuin edellä



on yleisellä tasolla jaksossa 5. todettu. Rantavaltion oikeus perustuu erityiseen IMO:n yleissopimukseen.

Suomen ympäristökeskus on edellä mainituissa alusjätelain tarkoittamissa pelastustoimissa toimivaltainen viranomainen, mutta sen toiminta on toisaalta sidottu neuvotteluihin merenkululaitoksen kanssa, jos se voi tapahtua aiheuttamatta haitallista viivytystä. Neuvotteluvaikeus ei siis ole oikeudellisesti tarkastellen välttämätöntä, jos aikaa ei ole. Edellä mainitun lainkohdan mukaan Suomen ympäristökeskuksen on samoin edellytyksin neuvoteltava eräiden yksityisten tahojen kanssa.

Alusjätelain edellä tarkasteltua yleistä osaa täydentävät erityisiä tilanteita koskevat säännökset. Esimerkiksi 12–14 §:ssä on lueteltu toimivaltaiset viranomaiset öljypäästöissä. Myös lain muissa erityisosissa on tarkempia säännöksiä viranomaistoiminnasta.

Viranomaisten ohjaamassa meripelastuksessa toimivallan jako voi varsinkin monialaonnettomuudessa olla ongelmallista. Meripelastuslain nojalla Rajavartiolaitoksella on ensisijainen toimivalta, kun taas alusjätelain nojalla Suomen ympäristökeskuksella on ensisijainen johto. Merenkululaitoksen toimivalta kummassakin tapauksessa on rajoitettua. Lisäksi on otettava huomioon, että Luotsausliikelaitos toimii erillään Merenkululaitoksesta, kuten edellä on todettu. Luotsausliikelaitoksella saattaa olla tietty merkitys pelastustoimissa.

Seuraava esimerkkitapaus ei liity Suomen meriturvallisuusviranomaisten toimintaan, mutta se kuvaa yleisellä tasolla monialaonnettomuuteen mahdollisesti liittyviä ongelmia. Eri viranomaisten toimivallan koordinointi tai sen puute kävi ilmi Casino Express -ro-ro-matkustajalautan karilleajon yhteydessä Ruotsin rannikolla 24.11.2004. Asiasta tehdyn onnettomuustutkintaselvityksen (Statens haverikommission Rapport R 2006:01 ss 19 ja 37) nojalla pelastustoiminnasta oli eriäviä mielipiteitä Ruotsin rannikkovartioston (Kustbevakningen) edustajan ja merenkululaitoksen (Sjöfartsverket) edustajan välillä. Rannikkovartiosto kielsi öljypitoisen veden pumppaamisen mereen, kun taas merenkululaitos oli vaatinut kyseistä toimenpidettä sähkökatkosten välttämiseksi. Selvityksessä suositellaan viranomaistoiminnan parempaa koordinointia ja tarvittaessa lainsäädännöllistä muutosta.

Pelastustoimia kokonaisuutena tarkasteltaessa on selvää, että hallinto on jaettu eri viranomaisille. Meripelastuslain viittaukset yhteistyötä tekeviin viranomaisiin ovat välttämättömiä. Myös alusjätelain erityissäännökset ovat sinänsä ymmärrettäviä, koska esimerkiksi kunnallisten torjuntaviranomaisten valmius ja tehokas toiminta on keskeisen tärkeää varsinkin vahinkoja rajoitettaessa. Ongelmat saattavat kuitenkin kärjistyä sellaisissa tilanteissa, joissa ratkaisujen tekemiselle ei ole paljon aikaa. Toisaalta on syytä painottaa, että pelkäämään muodollisilla perusteilla ei ole syytä painottaa minkäänlaista vastakkain asettamista. Sujuva yhteistyö käytännön tasolla on muodollisuuksia paljon tärkeämpi tavoite.

Hylät saattavat aiheuttaa rajoituksia esimerkiksi väylien tehokkaalle ja turvalliselle käytölle, minkä lisäksi niissä saattaa piillä potentiaalinen ympäristöriski. IMO:ssa hyväksyttiin vuoden 2005 lopussa suunnitelma järjestää vuonna 2007 konferenssi, jonka tehtävänä on hyväksyä uusi valtion talousvyöhykkeellä sijaitsevien hylkyjen poistamista koskeva yleissopimus. Selviä kansainvälisiä sääntöjä ei tähän mennessä ole ollut. Uuden yleissopimuksen on tarkoitus kattaa sekä alukset että lasti, ja se asettaa velvoitteita niin omistajille kuin valtioille. Hylkyjen tehokkaalla poistamisella, joka on pelastus- tai torjuntatoimi, merenkulun turvallisuus paranee.



## 2.8.2 Virallisselvitykset

Virallisselvityksessä kyse on konkreettisesta onnettomuudesta tai vahingosta tai onnettomuuden tai onnettomuusriskin syiden löytämisestä. Onnettomuuden syyllä ei ole merkitystä vain mahdollisiin vastuukysymyksiin, vaan selvityksen perusteella voidaan ryhtyä toimenpiteisiin tarkoituksena estää tulevaisuudessa vastaava onnettomuus. Virallisselvityksellä saatetaan pyrkiä myös näytön turvaamiseen.

Virallisselvitys voidaan tehdä useita kanavia pitkin joko rinnakkain tai valinnanvaraisesti. Tässä yhteydessä ei puututa niihin yleisiin säännöksiin, joiden nojalla rikosepäilyt tutkitaan.

EU:n Erika III -pakettiin sisältyy direktiiviehdotus, jonka nojalla merionnettomuuksien tutkintaa harmonisoidaan.

Aluksen päälliköllä on velvollisuus tehdä yhteistyötä virallisselvityksessä. Mahdollista jälkikäteistä tarvetta varten aluksella on merilain 18 luvun 1 ja 2 §:n nojalla pidettävä laiva- ja konepäiväkirjaa. Muun lainsäädännön nojalla muukin kirjaaminen saattaa olla pakollista. Merilain 18 luvun 6 §:n mainitsemisissa tilanteissa päällikön on annettava meriselitys. Meriselitys annetaan toimivaltaiselle merioikeudelle, mutta se on lähinnä hallinnollinen toimenpide. Erikseen on ratkaistava mikä meriselityksen todellinen merkitys on. Lisäksi päällikön on merilain 18 luvun 8 §:n nojalla annettava Merenkululaitokselle kirjallinen ilmoitus onnettomuudesta.

Onnettomuuksien tutkinnasta annetun lain mukaan suuronnettomuudet tutkitaan erityisen hallinnollisen järjestelyn kautta. Konkreettisen tutkinnan suorittaa Onnettomuustutkintakeskus. Tutkintaselostus annetaan valtioneuvostolle. Vaikka Onnettomuustutkintakeskuksen tutkintaselostuksen yhteydessä painotetaan, että se ei voi olla perusteena erilaisissa oikeussuhteissa, niin tosiasia on, että tutkintaselostukselle annetaan varsin keskeinen merkitys näissä yhteyksissä.

Päälliköllä on katsottava olevan oikeus meriselityksen antamiseen Onnettomuustutkintakeskuksen tutkinnasta huolimatta. Velvollisuutta ei merilain 18 luvun 5 §:n nojalla ole.

Poliisin yleisten toimivaltuuksien lisäksi viranomaisilla saattaa olla erityisiä oikeuksia merenkulkuun liittyen. Alusjätelain 5 § 2 momentin mukaan Merenkululaitoksen alusturvallisuusasioita hoitavan yksikön päälliköllä ja hänen määräämällään virkamiehellä sekä rajavartiolaitoksen ja poliisilla on oikeus päästöjen selvittämiseksi suorittaa suomalaisella aluksella tarkastuksia. Sama koskee ulkomaista alusta sen ollessa satamassa tai ankkurissa Suomen vesialueella tai sen purjehtiessa Suomen vesialueella. Aluksen purjehtiessa Suomen aluemerellä on tietyt tarkastukselle asetetut lisäedellytykset otettava huomioon. Myös Suomen talousvyöhykkeellä purjehtivaan alukseen voidaan kohdistaa toimenpiteitä. Alusjätelaissa on tarkempia säännöksiä siitä, milloin kyseiset tarkastukset voidaan suorittaa. Laissa on tässä suhteessa myös erinäisiä rajoituksia. Varsinkin operatiivisten öljypäästöjen käytännön selvittäminen on muodollisesta toimivallasta huolimatta ongelmallista. Asiaa käsitellään enemmän luvussa 2.8.3.

Alusonnettomuuksissa viranomaiset ovat eräissä valtioissa kohdistaneet voimattomia aluksen päällikköön ja miehistöön tavalla, jota ei välttämättä voida hyväksyä. Merenkulkijoiden suojelemiseksi IMO:ssa on keskusteltu kansainvälisten suuntaviivojen laatimisesta tarkoituksena antaa kohtuullista oikeusturvaa merenkulkijoille onnettomuustapahtuman jälkeen. IMO:n oikeudellisen komitean suosituksessa merenkulkijoiden oikeudenmukaisesta kohtelusta (Guidelines on fair treatment of seafarers) vuodelta 2006 painotetaan, että rikosoikeudellisten seuraamusten kohdistaminen merenkulkijoihin ei välttämättä ole ensisijainen toimenpide. Virallisselvi-

tyksessä valtioiden pitää pyrkiä merenkulkijoiden oikeudenmukaiseen käsittelyyn. IMO:n suositus perustuu päätöslauselmaan A.987(24) 2005.

### 2.8.3 Meriturvallisuuteen liittyvät julkisoikeudelliset seuraamukset

Seuraamusjärjestelmä on keskeinen tekijä meriturvallisuutta ylläpidettäessä. Tässä yhteydessä ei ole syytä puuttua yksityiskohtiin, vaan ainoastaan keskeisiin suunta-  
viivoihin. Siviilioikeudellisia seuraamuksia käsitellään erikseen.

On jossain määrin tulkinnanvaraista, mitä seuraamuksilla tarkoitetaan, mutta seuraavassa tämä ymmärretään laajassa mielessä. Kaikki seuraamukset siitä, että alus miehistöineen ei täytä meriturvallisuusvaatimuksia otetaan huomioon puuttumatta yksityiskohtiin. Seuraamukset kohdistuvat "varustamoon". Ne voivat kohdistua välittömästi tai välillisesti myös muihin toimijoihin. Jos esimerkiksi alus on vuokrattu, niin aluksen (esineoikeudellinen) omistaja on toinen kuin varustamo. Vaikka jokin seuraamus voidaan kohdistaa varustamoon esimerkiksi pysäyttämällä alus, voidaan sen välillisesti katsoa kohdistuvan myös omistajaan.

Sekä lippu-, ranta- että satamavaltiolla on oikeus määrätä tiettyjä seuraamuksia, mutta seuraavassa kyseistä tarkkaa erittelyä ei tehdä muutoin kuin yleisin maininnoin, mihin valtioon tietty seuraamus voidaan liittää. Rantavaltion laajamittainen puuttuminen seuraamuksin aluksen tai varustamon toimintaan on käytännön syistä rajoitettua.

Seuraamukset voivat olla hallinnollisia, rikosoikeudellisia tai siviilioikeudellisia. Siviilioikeudellisia seuraamuksia käsitellään, kuten sanottu, erikseen.

Seuraamukset ovat:

#### A. Hallinnolliset

- 1) Kehotus aluksen katsastuksessa tai tarkastuksessa havaitun puutteen korjaamiseen (lippuvaltio = katsastus ja tarkastus, satamavaltio = tarkastus); esimerkiksi katsastusasetuksen 44 §:ssä on säädetty kehotuksesta kuten myös alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 12 §:ssä
- 2) Tarvittavien katsastustodistusten sekä todistus- ja turvallisuuskirjojen antamatta tai uusimatta jättäminen (lippuvaltio)
- 3) Tarvittavien katsastustodistusten sekä todistus- ja turvallisuuskirjojen peruuttaminen (lippuvaltio)
- 4) Tehostetun valvonnan järjestäminen (lippuvaltio ja satamavaltio); esimerkiksi satamavalvontadirektiivin liitteen I nojalla tietyt alukset on primäärästi valittava satamavalvonnan kohteiksi siten kuin direktiivistä tarkemmin ilmenee
- 5) Aluksen pysäyttäminen (detention) tai aluksen käytön rajoittaminen tai jonkin toiminnon käytön kieltäminen (lippuvaltio ja satamavaltio); alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 14 §:ssä on säädetty tarkemmin tästä seuraamusryhmästä; ro-ro-matkustaja-aluksista on olemassa erityissäännös liikennöinnin keskeyttämisestä; alusjätelain 5 § 3 momentin nojalla alus voidaan pysäyttää lainkohdassa mainituin erityisin edellytyksin
- 6) Aluksen satamaan pääsyn estäminen (satamavaltio); varsinkin EU:ssa on kauan pyritty saamaan aikaiseksi kyseinen mahdollisuus, jotta alusturvallisuuden ylläpitämisen lisäksi voitaisiin estää vaarallisten tilanteiden syntyminen satamassa; pääsyn estäminen perustuu satamavalvontadirektiivin 7b artiklaan
- 7) Uhkasakon asettaminen tai keskeyttämistä koskevan uhan asettaminen; esimerkiksi alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 13 §:ssä on säädetty tarkemmin näistä seuraamuksista



- 8) Vakuuden asettaminen; katso alla
- 9) Hallinnollisen maksun määrääminen; alusjätelain 19b §:n mukaan päästökiellon rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu (öljypäästömaksu); öljypäästöihin voidaan lisäksi liittää sekä aluksen pysäyttäminen että vakuuden asettaminen.

B. Rikosoikeudelliset

- Rikosoikeudellisen tunnusmerkistön täyttyminen; on olemassa lukuisa määrä rikosoikeudellisia säännöksiä hallinnollisen lainsäädännön yhteydessä minkä lisäksi yleiset rikoslain säännökset on tarvittaessa otettava huomioon.

Laissa on tarkemmin määritelty millä edellytyksillä kukin seuraamus voi toteutua.

Seuraamukset on edellä suhteutettu yksilöllisiin aluksiin ja varustamoihin. Yleiseen turvallisuuteen liittyen voidaan toteuttaa hallinnollisia toimenpiteitä, joiden kohteena on alusten liikennöinti yleensä. Esimerkiksi alusjätelain 4 §:n nojalla Merenkululaitoksen tehtävänä on rajoittaa alusten kulkua Suomen vesialueelle milloin rajoitus on tarpeen sää- ja jääolosuhteista tai alusten kunnosta tai kulkuvesiin nähden suuresta koosta aiheutuvan vesien pilaantumisen vaaran välttämiseksi. Toisaalta toimenpidettä voitaisiin systemaattisesti pitää myös vahingon estämis- ja rajoittamistoimenpiteenä, vaikka yksilöllisestä vahingonvaarasta ei ole kyse. Tätä laajempi toimenpide on lainsäädännöllisesti kieltää tietty liikenne tai rajoittaa sitä, kuten esimerkiksi alusjätelain 3 § 2 momentissa todetaan.

Hallinnollisten seuraamusten toteuttaminen kuuluu Merenkululaitokselle tai sen edustajille, myös uhkasakko. Seuraamuksista päättäminen näyttää näin ollen olevan hallinnollisesti keskitettyä.

Toisaalta eräissä erityistilanteissa on voimassa muita järjestelyjä. Alus voidaan pysäyttää ympäristöriskien vuoksi alusjätelain 5 § 3 momentin nojalla. Toimivaltainen viranomaisena on alusturvallisuuden valvontaviranomaisen lisäksi rajavartiolaitos, poliisi. Merenkululaitos on siis toimivaltainen myös tässä yhteydessä kuitenkin siten, että toimivalta on kohdistettu nimenomaan alusturvallisuuden valvontaviranomaiseen. Vastaavan tyyppinen säännös on alusjätelain 5a § 4 ja 5 momentissa.

Öljypäästömaksun määrää alusjätelain 19f §:n nojalla Rajavartiolaitos. Saattaisi olla tarkoituksenmukaista kansainvälisesti edelleen tehostaa seuraamusjärjestelmää. Eräänä vaihtoehtona saattaisi esimerkiksi olla valtion todistustaakan helpottaminen.

Vakuuden asettaminen on edellä mainittu hallinnollisena seuraamuksena. Alus voidaan merilain 4 luvun nojalla asettaa takavarikkoon erilaisten vaatimusten johdosta. Merilain takavarikkosäännökset perustuvat vuoden 1952 takavarikkoyleissopimukseen. Takavarikko on mahdollista vain, jos kyse on sellaisesta merioikeusvaatimuksesta, josta merilain 4 luvun 4 §:ssä säädetään.<sup>3</sup> Lainkohdan luettelo on kuitenkin aika laaja, ja esimerkiksi aluksen käytön kautta aiheutunutta ympäristövahinkoon kuuluvaa korvausvaatimusta voitaneen pitää merioikeusvaatimuksena. Takavarikolla on merkitystä vain, jos henkilökohtainen velallinen on sama kuin aluksen omistaja. Jos kuitenkin saatavalla on meripanttioikeus alukseen, ei kyseinen kytkentä ole relevantti. Merilain 3 luvun 2 § 1 momentin 4) kohdan nojalla ulko- kontrahdillisella saatavalla, joka perustuu aluksen käytöstä aiheutuneeseen omaisuusvahinkoon, on meripanttioikeus alukseen. Näin ollen myös ympäristövahingot voidaan korvausvaiheessa liittää aluksen takavarikkoon siitä riippumatta, kuka aluksen omistaa. Ongelma ei myöskään ole keskeinen, jos tiettyä erityistä lainsäädäntä.

<sup>3</sup> Veroja ja julkisoikeudellisia maksuja koskeviin saamisiin sovelletaan yleisiä oikeudenkäymiskaaren takavarikkosäännöksiä, vrt. merilain 4 luvun 1 § 3 momenttiin.



däntöä sovelletaan. Esimerkiksi öljyvahingoissa vastuusubjektiksi on jo sinänsä määritelty aluksen omistaja (joka välttämättä ei ole varustamo). Takavarikkoa haetaan yleiseltä tuomioistuimelta. Alus voidaan takavarikosta huolimatta palauttaa, jos aluksen omistaja asettaa riittävän vakuuden. Takavarikosta ja vakuudesta päättää yleinen tuomioistuin. Kun kyse on öljypäästömaksuun liittyvän saatavan turvaamisesta, vakuuden asettamisesta ja sen määrästä päättää Rajavartiolaitos.

Vakuus voi kuitenkin myös kytkeytyä hallinnolliseen toimenpiteeseen. Alusjätelain 5c §:ssä on säädetty kyseisestä vakuudesta. Lainkohdan mukaan aluksen matkan jatkamisen ehdoksi voidaan tietyissä tilanteissa määrätä vakuuden asettaminen aluksen taholta. Lainkohdassa säädetään epäilystä aluksen aiheuttamien ympäristövahinkojen aiheuttamisesta. Näissä tapauksissa vakuuden asettamisesta ja määrästä päättää Suomen ympäristökeskus.

Viimeksi mainittu vakuus toimii tietyssä määrin rinnakkain takavarikkoon liittyvän vakuuden kanssa. Edellä olevan perusteella syntyy mahdollisuus kaksoisvakuuden antamiseen, mikä ei kuitenkaan liene lainsäädännön tarkoitus.

Alusjätelain vahingon estämistä ja rajoittamista, virallisselvitystä ja seuraamuksia koskeva järjestelmä on lainsäädännöllisesti sekava, ja ainakin systemaattinen selvennys olisi tarpeen. Alusjätelaissa säädetyt kysymykset on nyttemmin myös osittain EU:n lainsäädäntötoiminnan piirissä. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/35/EY alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista on puitedirektiivi siten, että se velvoittaa jäsenvaltiota ryhtymään tehokkaisiin toimenpiteisiin seuraamuksien luomiseksi tapauksissa, joissa alus on aiheuttanut ympäristön pilaantumista. EU:n alkuperäiset ambitiot olivat tätä laajemmat, kun ehdotusvaiheessa, KOM (2003) 92 lopullinen, pyrittiin luomaan rikosoikeudellinen laaja järjestelmä vaihtoehtoisine seuraamuksineen. Voimassa oleva direktiivi on tätä vaatimattomampi kansallisten seuraamusjärjestelmien harmonisoinnissa.

Yleiseen rikosoikeuteen liittyvät tai erityiseen lainsäädäntöön kuuluvat rikosoikeudelliset seuraamukset päätetään Suomessa yleisessä tuomioistuimessa.

Seuraamukset valtiota vastaan tai valtionhallinnon sisällä meriturvallisuuden laiminlyönneistä eivät poikkea yleisistä valtionhallintoon liittyvistä vastuujärjestelyistä, mutta yksityiskohdissa on eroavuuksia. Myös valtio voi joutua siviilioikeudelliseen vahingonkorvausvastuuseen.

## **2.9 Siviilioikeudelliset menetelmät**

Siviilioikeudelliset meriturvallisuuteen liittyvät menetelmät on kytketty vahingonkorvausvastuuseen. Lisäksi merivakuutuksessa otetaan kaupallisten arvojen nojalla kantaa alusten turvallisuuteen, mutta kyse ei ole välittömästä julkisen intressin tarpeesta, vaan siitä, millä edellytyksin kaupallisen riskin jaon näkökulmasta on kohtuullista suorittaa korvausta merivakuutuksesta. Vakuutus on kuitenkin useassa tapauksessa nyttemmin osa meriturvallisuuden kokonaisjärjestelmää, ja siihen liitetään enenevässä määrin julkista intressiä. Myös puhtaasti kaupallisen näkemyksen kautta voidaan ainakin välillisesti toteuttaa meriturvallisuutta.

Vahingonkorvaus on jälkikäteistoimenpide eli se on luonteeltaan reparatiivista. Vahingonkorvausvastuuta koskevilla säännöillä ja periaatteilla saattaa myös olla preventiivinen vaikutus. Kyseistä vaikutusta on kuitenkin sekä empiirisin että oikeudellisin menetelmin mahdotonta vahvistaa.



Meriturvallisuusperspektiivissä on yhä selvempää, että erilaiset vahingonkorvausjärjestelyt ovat osa meriturvallisuuskokonaisuutta. Tämä näkyy konkreettisesti muun muassa siten, että IMO:n puitteissa on laadittu useita vahingonkorvausoleudellisia yleissopimuksia. Vahingonkorvausta koskevien järjestelyjen voidaan katsoa täydentävän ennaltaehkäiseviä hallinnollisia määräyksiä. Jos onnettomuuksia ei voida ehkäistä, on turvattava ainakin oikeus kohtuulliseen korvaukseen.

Seuraavassa käsitellään lähinnä varustamopuolen vahingonkorvausvastuuta ja vakuutusjärjestelyjä.

Varustamon vahingonkorvausvastuu voi olla sopimusperusteinen tai ei-sopimusperusteinen eli ulkokontrahdollinen.

Sopimusperusteiseen vahingonkorvausvastuuseen tavaroiden merikuljetuksissa sovelletaan osittain pakottavaa lainsäädäntöä, josta ei sopimusehdoin voi poiketa lastipuolen vahingoksi. Tämä ei kuitenkaan omaisuutta koskevien vahinkojen osalta ole tapahtunut meriturvallisuuden nimissä, vaan muista syistä, lähinnä kohtuullisen sopimustasapainon luomiseksi. Kansainvälisissä Haagin (1924) ja Haag-Visbyn (1968) säännöissä on vaatimus merikelpoisen aluksen käyttämisestä tavaroiden kuljetuksiin. Jos rahdinkuljettaja laiminlyö tämän velvoitteen, on seurauksena tavaravahingossa ankarampi vahingonkorvausvastuu kuin muussa tapauksessa. Tämä järjestelmä on monimutkainen, eikä siihen ole tarpeen puuttua tässä yhteydessä. Rahdinkuljettajalla on lakiin perustuva oikeus rajoittaa vastuutaan määrällisesti. Tätä vastuunrajoitusoikeutta ei voida murtaa kuin hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa.

Vuonna 1974 hyväksyttiin Ateenan yleissopimus, jonka nojalla rahdinkuljettajalle asetettiin pakottava minimivastuu matkustajaa kohdanneesta henkilövahingosta ja hänen matkatavaroitaan ja tavaroitaan kohdanneesta omaisuusvahingosta. Ateenan yleissopimusta on muutettu useita kertoja. Vuonna 2002 hyväksytty pöytäkirja korotti rahdinkuljettajan vastuunrajoitusoikeuden enimmäismäärää ja on nyt henkilövahinkojen osalta 250 000 erityistä nosto-oikeutta matkustajaa ja vahinkotapahumaa kohti. Rahdinkuljettajan vastuu on eräissä tilanteissa ankara, kun taas eräissä tilanteissa vastuu perustuu tuottamukseen. Henkilövahingoissa kuolemantapaukset eivät yleensä nouse suuriin määriin, ellei kuolleella ollut elatusvelvollisuutta. Invalidisoituminen toisaalta johtaa korvausvelvollisuuteen pitkällä tähtäyksellä. Vastuunrajoituksen enimmäismäärän korottamista on pidetty välttämättömänä ja edellä mainitun pöytäkirjan nojalla yleissopimusvaltioilla on mahdollisuus toimia myös kansallisin perustein edellyttäen, että pöytäkirjassa mainittua kattoa ei aliteta. Omaisuusvahingoissa sovelletaan muita määriä.

Ateenan vuoden 2002 pöytäkirjan keskeinen uudistus on, että rahdinkuljettajalla on velvollisuus turvata matkustajan asema pakollisin taloudellisin turvatoimin. Vakuutus on tavallisin vaihtoehto. Merenkulkuun ei ole perinteisesti liitetty pakollisia vakuutuksia muutoin kuin sosiaalivakuutusten kautta, mutta tämä perinteinen kuva on muuttunut jo ennen mainitun pöytäkirjan hyväksymistä. Suomi ei ole ratifioinut Ateenan yleissopimusta eikä sen pöytäkirjoja. Ateenan yleissopimus ei ole saavuttanut erityisen laajaa kansainvälistä kannatusta. EU:n Erika III -pakettiin sisältyy matkustajien kuljetuksia koskeva rahdinkuljettajan vastuu ja vakuutuspakko. Jos ehdotus hyväksytään, kaikki jäsenvaltiot ovat velvollisia noudattamaan uusia säännöksiä.

Lainsäädäntöön perustuvasta rahdinkuljettajan vastuusta riippumatta suurissa matkustajia koskevissa onnettomuuksissa on taipumusta sopimuksin hoitaa vahingonkorvauskysymykset tuomioistuinten ulkopuolella. Sekä Scandinavian Starin (1990) että Estonian (1994) onnettomuuksien jälkeen vakuutusyhtiö ja vahingoittuneet matkustajat sekä omaiset pääsivät yhteisymmärrykseen muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta. Esimerkiksi Estonian onnettomuuden jälkeen esitettiin yli



4 000 vahingonkorvausvaatimusta, jotka laajalti sovittiin noin yhdeksässä kuukaudessa onnettomuuden jälkeen. Korvaukset kattoivat laajemmat henkilöryhmät ja korvauksia suoritettiin enemmän kuin mihin rahdinkuljettajalla todennäköisesti olisi ollut velvollisuus lain nojalla. Kyse ei ole ollut pelkästään hyväntahtoisuudesta. Sopimuksin säästetään rahallisesti, koska oikeudenkäyntikuluja ei synny. Tämän tyyppinen arvio oli esillä muun muassa Yhdysvaltojen - Kanadan länsirannikolla vuonna 1984 tapahtuneen matkustaja-alus Sundancerin onnettomuuden jälkeen.

Ulkokontrahdillisissa suhteissa (ja myös sopimussuhteissa) varustamalla on perinteisesti ollut lakiin perustuva vastuunrajoitusoikeus eli globaalirajoitusoikeus. Oikeuspoliittinen perustelu on muun muassa, että vakuutusmarkkinoiden on tunnettava riskin katto.

Vastuunrajoitusoikeus on historiallisesti perustunut eri näkemyksiin. Äärimmäinen ja myös perinteinen vaihtoehto on, että varustamon vastuu rajoittuu aluksen ja rahdin arvoon onnettomuuden jälkeen. Esimerkiksi Torrey Canyonin (1967) tapauksessa kyseistä periaatetta oli teoreettisesti mahdollista soveltaa seurauksin, että vastuunrajoitus olisi vastannut yhden säästyneen pelastusveneen arvoa. Kansainvälinen menetelmä perustuu yksikköhintaan per aluksen vastuunrajoitusyksikkö, joka vuorostaan perustuu aluksen vetoisuuteen. Järjestelmä on edelleen voimassa vuoden 1976 vastuunrajoitusyleissopimuksen nojalla. Globaalirajoituksen enimmäismäärää on vuosien mittaan korotettu, viimeksi vuonna 1996.

Yleistä globaalirajoitusjärjestelmää on pidetty ongelmallisena erityisesti suhteessa aluksen aiheuttamiin öljyvahinkoihin. Vastuunrajoitusta on pidetty liian alhaisena kattamaan öljyvahingot. Asiasta ryhdyttiin keskustelemaan erityisesti edellä mainitun Torrey Canyonin onnettomuuden jälkeen. Tuloksena oli öljyvahinkovastuuta koskeva yleissopimus vuodelta 1969, jota täydentää rahastoyleissopimus vuodelta 1971. Kumpaakin on vuosien mittaan muutettu. Järjestelmää voidaan pitää osana reparatiivista meriturvallisuutta. Tässä yhteydessä mainittakoon, että aluksen omistaja on vastuussa öljyvahingoista enimmäismääränä 89,77 miljoonaa erityistä nosto-oikeutta viimeisten vuoden 2000 muutosten nojalla. Rajoitus suhteutetaan kuitenkin aluksen kokoon vetoisuuden mukaan. Aluksen omistajalla on oltava vakuus eli käytännössä vastuuvakuutus öljyvahinkojen varalta. Vahinkoa kärsineellä on oikeus esittää vaatimuksensa suoraan vakuutusenantajalle (direct action).

Rahastoyleissopimus toimii itsenäisesti öljyvastuuyleissopimuksesta. Rahastoyleissopimuksella täydennetään korvausjärjestelmää siten, että öljyn tuojat ovat velvollisia maksamaan tiettyjä määriä rahastoon. Rahasto korvaa öljyvahingot siltä osin kuin öljyvastuuyleissopimus ei vahinkoa kata. Rahaston alkuperäinen lähtökohta on vuodelta 1971 (voimassaolo lakannut vuonna 2002). Järjestelmää on muutettu vuonna 1992. Lisärahasto on perustettu vuonna 2003. Valtioilla on mahdollisuus päättää erikseen liittymisestä lisärahastoon. Vuoden 1992 rahaston korvauskatto on vuonna 2002 tehdyllä muutoksella 203 miljoonaa erityistä nosto-oikeutta vahinkotapahtumaa kohti ottaen kuitenkin huomioon tietyt erityissäännökset ja lisärahaston katto 750 miljoonaa erityistä nosto-oikeutta vahinkotapahtumaa kohti, sisältäen kuitenkin vuoden 1992 rahaston enimmäismäärän.

Verrattavia järjestelmiä on sittemmin luotu vaarallisten aineiden kuljetuksia varten yleissopimuksella vuodelta 1996 (HNS yleissopimus), jonka kannatus on toistaiseksi ollut heikkoa, sekä bunkkeriyleissopimuksella vuodelta 2001.

Edellä mainitut korvausjärjestelmät pyrkivät pitämään huolen siitä, että meriturvallisuudessa syntyneet aukot merellisen ympäristön suojelussa pystytään ainakin korvauksin täyttämään. Ongelmana on kuitenkin ollut rahoitus ja osittain tästä syystä on ollut pakko edelleen ylläpitää vastuunrajoituksia. Öljyn aiheuttamien tuhojen korjaaminen voi olla erittäin kallista.



Yhdysvallat on kehittänyt edellä mainituista yleissopimuksista irrallaan olevan oman vastuujärjestelmän erityisesti vuoden 1990 Oil Pollution Act'in kautta, eikä ole osallinen kansainvälisessä harmonisoinnissa tältä osin. Yhdysvallat noudattaa kuitenkin muutoin keskeisiä meriturvallisuusyleissopimuksia. Kansalliset öljyvastuujärjestelyt Yhdysvalloissa perustuvat laajalti Exxon Valdez -tankkialuksen onnettomuuteen vuonna 1989 Alaskan rannikolla.

EU:n Erika III -paketin viimeinen osa koskee aluksen omistajien siviilioikeudellista vastuuta ja rahavakuuksia, kuten edellä on todettu. Merivakuutus on tähän asti edellä mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta perustunut vapaaehtoisuuteen. Direktiiviehdotuksella pyritään siihen, että kaikilla jäsenvaltion lipun alla purjehtivien alusten omistajilla on riittävä siviilioikeudellista vastuuta koskeva rahavakuus eli vakuutus. Jos ehdotus toteutetaan, syntyy ensimmäisen kerran yleinen kytkentä julkisoikeudellisen meriturvallisuuden ja kaupallisen vakuutuksen välillä. Direktiiviehdotus ei kata muita merivakuutusmuotoja.

Kuten edellä on todettu, kaupallisessa ja vapaaehtoisessa merivakuutuksessa pyritään sopimuksin tasapainoiseen riskinjakoon vakuutuksenantajan ja vakuutuksenottajan välillä. Tästä huolimatta voidaan todeta, että merivakuutusjärjestelyillä on ainakin välillinen vaikutus meriturvallisuuteen yleensä. Esimerkiksi alusten kaskovakuutusehdot edellyttävät luokitetun ja merikelpoisen aluksen käyttämistä liikenteessä. Jos luokka ei ole voimassa, ei myöskään vakuutus ole voimassa. Jos aluksen merikelvottomuus on aiheuttanut aluksen menetyksen tai sitä kohdanneen vahingon, ei vakuutuksenantajalla välttämättä ole korvausvelvollisuutta. Suurten taloudellisten intressien ollessa kyseessä alusten arvojen johdosta on oletettavaa, että varustamo pitää huolta siitä, että alus on sellaisessa kunnossa, jonka nojalla vakuutussuojakin on voimassa. Ongelmana vakuutusosoikeudellisesti on, että merenkulussa käytetyt "ruostesangot" (rust buckets) yleensä ovat vakuuttamattomia. Alusta ei kannata kaskovakuuttaa, koska sen arvo on niin alhainen, että aluksen omistajan ja varustamon on mahdollista itse kantaa riski menetyksestä. Alus pystyy myös kilpailemaan rahtimarkkinoilla alhaisemmin rahtitarjouksin, kuin hyvässä kunnossa olevat alukset. Kustannuserot ovat huomattavat.

Varustamon vastuuvakuutus- eli P & I -järjestelyissä on havaittavissa vastaavanlaisia meriturvallisuuteen kytkettyjä vaatimuksia. Edellä mainitut pakolliset vakuutukset hoidetaan yleensä P & I -järjestelyjen kautta. P & I -markkinat ovat voimakkaasti vastustaneet matkustajien kuljetuksiin liitettyä pakollista vastuuvakuutusta.

Tavaran kuljetusvakuutuksissa (tavaravakuutuksissa) edellytetään, että alus ei saa ylittää tiettyä ikää, että sen luokituslaitos on vakuutuksenantajan kannalta hyväksyttävissä ja että käytettävä alus on merikelpoinen. Tavarapuoli ei luonnollisesti pysty helposti arvioimaan aluksen merikelpoisuutta ja olosuhteista johtuen kyseinen vaatimus ei käytännön merkitykseltään ole keskeinen.

ISM-koodi on aiheuttanut muutoksen merivakuutusjärjestelyissä. Yleistettynä voidaan todeta, että kaikissa edellä mainituissa merivakuutusmuodoissa edellytetään, riippuen kuitenkin tarkemmista vakuutusehdoista, että yhtiöllä ja aluksella on voimassa ISM-koodin edellyttämät todistukset (yhtiöllä DOC = Document of compliance ja aluksella SMC = Safety management certificate). Muussa tapauksessa vakuutussuojaa ei ole. Vakuutuksenantajat ovat perinteisesti vakuutuksissa lähteneet alusten luokituksista luokituslaitosten taholta, mutta ISM-koodin edellä mainitulla kytkennällä merivakuutuksiin on saatu aikaiseksi eräänlainen ylimääräinen, mutta samalla keskeinen valvontajärjestelmä.

Kansainvälisesti ei ole keskusteltu kovinkaan paljon siitä, olisiko syytä tai mahdollista entistä enemmän kytkeä merivakuutusjärjestelyt osaksi julkisen intressin edellyttämää meriturvallisuusjärjestelmää. Teoreettisesti esimerkiksi tavaran kuljetusvakuutuksen edellytyksenä voisi olla, että vakuutuksenottajalla on tietty aktiivinen



velvollisuus selvittää aluksen kunto ainakin dokumentein. Tietyssä määrin tämä toteutuu edellä mainitun ISM-koodiin liittyvän vaatimuksen kautta. Ongelmana on, että tavarapuolella ei ole mitään mahdollisuuksia tarkistuksiin linjaliikenteessä ja tramppiliikenteessäkin mahdollisuudet ovat rajoitetut. Oikeuspoliittinen keskustelu voidaan kytkeä siihen yleisempään näkemykseen, että rahdinantajille pitäisi asettaa tietyt lainsäädännölliset vaatimukset sen suhteen, minkä kuntoisia aluksia on mahdollista rahdata. Vakuutusmarkkinat eivät halua lainsäätäjän puuttuvan kaupallisiin vakuutusjärjestelyihin.

Tässä yhteydessä ei puututa muihin siviilioikeudellisiin mekanismeihin.

Valtion vahingonkorvausvastuu on erillinen kysymys. Mainittakoon tässä yhteydessä vain, että vahingonkorvausoikeudellisia ongelmia syntyy erityisesti valtion asemasta luokituslaitosten laiminlyödessä valvonnan. Myös luotsaukseen liittyvät vahingonkorvausoikeudelliset kysymykset ovat muodostuneet jossain määrin ongelmallisiksi, kun Suomessa on siirrytty Luotsausliikelaitoksen harjoittamaan luotsaukseen.

## **2.10 Johtopäätökset kauppamerenkulkuun liittyvästä meriturvallisuudesta**

Kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna meriturvallisuuden kehitys on positiivisessa mielessä ollut huomattava viimeisen 30–35 vuoden aikana. Ainakin neljä kansainvälistä kehitysvaihetta tältä ajalta ovat erityisen tärkeitä.

Ensiksi, IMO:n keskeisissä meriturvallisuusyleissopimuksissa säädetty hiljaista hyväksymistä (tacit acceptance) koskeva menettelytapa on turvannut jatkuvan muutoksen ja kehityksen.

Toiseksi on syytä mainita satamavaltiovalvonnan kehittäminen. Muun muassa läpinäkyvyys on aivan toista luokkaa kuin ennen. Lippuvaltioiden kautta ei tietoja tai tilastoja ole helppo saada, kun taas alueelliset satamavalvontajärjestelmät ovat sähköisen verkoston kautta luoneet tilanteen, jossa kenellä tahansa on mahdollisuus tarkastaa esimerkiksi luokituslaitosten suoritustasot tai lippuvaltioiden turvallisuustasot. Satamavaltioiden valvontatehokkuutta rajoittavat yleissopimusten vaatimukset selvistä perusteista epäillä olennaisia puutteita, mutta esimerkiksi eurooppalaisessa perspektiivissä näyttää siltä, että kyseisellä muodollisella rajoituksella ei ole ollut paljonkaan käytännön merkitystä.

Kolmanneksi, ISM-koodin luominen ja ottaminen osaksi SOLAS-järjestelmää on uusi avaus. ISM-koodi on vaikuttanut myös siviilioikeudellisiin oikeussuhteisiin.

Neljänneksi, merellisen ympäristön suojelussa on tapahtunut täydellinen muutos. Ennen Torrey Canyonin onnettomuutta asiaan oli tuskin lainkaan kiinnitetty huomiota. Tosin on oletettavaa, että merellisen ympäristön suojelun kehittäminen olisi alkanut joka tapauksessa. Meren pilaantumisen kannalta maapuolen lähteet ovat suurin ongelma. Myös operatiiviset päästöt aiheuttavat enemmän pilaantumista kuin alusonnettomuudet, vaikka viimeksi mainittuihin tiedotusvälineissä kiinnitetään eniten huomiota. Tällä hetkellä ilmeisenä ongelmana on esimerkiksi operatiivisten päästöjen tehoton sanktiointi.

Meriturvallisuusseikkojen kokonaisuudessa merille pantavaa on, että kehitys perustuu pitkälti kansainvälisiin järjestelyihin. Suomi on riippuvainen tästä kehityksestä eikä voi vapaasti omalla alueellaankaan rajoituksitta luoda kansallisia standardeja. Tästä johtuen Suomen kannalta lainsäädännöllistä kehitystä on pyrittävä hoitamaan kansainvälisesti.



IMO perustaa toimintansa globaaliin hyväksyntään, ja usein olisi tarvetta saada aikaan tätä nopeampi alueellinen kehitys. IMO ei ole tähän erityisen halukas. Alueellisesti rajoitetut järjestelmät ovat periaatteellisesti ongelmallisia tasapuolisen kehityksen kannalta. Jos esimerkiksi EU:n alueelle luodaan erityiset vaatimukset tankkialusten rakenteesta siten, että kaikkien sellaisten alusten, myös vanhojen alusten, on täytettävä vaatimukset tiettyyn ajankohtaan mennessä, niin seurauksena on, että vanhan rakenteen omaavat alukset siirtyvät sellaisille alueille, joissa vastaavia vaatimuksia ei ole. Voidaan kysyä, onko öljytuho esimerkiksi Malesian rannikolla vähemmän tärkeä kuin öljytuho Itämeren rannikolla.

Meriturvallisuusstandardien alueellistaminen saattaa myös kansainvälisoikeudellisesti aiheuttaa ristiriitoja. Kun Estonian onnettomuuden (1994) jälkeen esitettiin vaatimuksia ro-ro-matkustajalauttojen vakavuuden parantamisesta, ei tähän katsottu olevan kansainvälisiä mahdollisuuksia. IMO:n puitteissa saatiin aikaiseksi Tukholman vuoden 1996 sopimus. Sopimus on alueellisesti rajoitettu, ja tätä kautta se aiheuttaa myös oikeudellisia ongelmia. Jos esimerkiksi alus on SOLAS-hyväksytty Italiassa, niin voiko Suomi estää aluksen linjaliikennöinnin Suomen satamaan tai satamasta viittaamalla aluksen puutteisiin Tukholman sopimuksen nojalla? Suomi on Tukholman sopimuksen osapuoli, mutta Italia ei. Sekä Italia että Suomi ovat SOLAS-valtioita. Linjaliikenteessä isäntävaltion asema suhteessa lippuvaltioon ja SOLAS-valtioon jää epäselväksi. Asia erikseen on, että EU:n lainsäädäntö saattaa eräissä tilanteissa ratkaista ongelman.

Tietty alueellinen kehitys saattaa silti olla tarpeellista. Suomen ja muiden Itämeren valtioiden kannalta globaali lainsäädäntö vastaan alueellinen lainsäädäntö on kärjistynyt esimerkiksi Itämeren tankkialusliikenteessä. Vaikka liikennöinti ei ole uutta, niin Venäjän Itämeren satamien kehittäminen on johtanut tankkialusliikenteen huomattavaan vilkastumiseen. Itämeren rantavaltioiden mahdollisuudet puuttua riskialttiiseen liikenteeseen ovat alusten rakenteen ja kunnon osalta rajoitetut. IMO ei ole ollut erityisen aktiivinen, kun on keskusteltu erityisesti liikenteestä jääolosuhteissa. Potentiaalisen ympäristövaaran aiheuttavalle alusliikenteelle olisi tärkeää luoda kansainväliset säännöt jäissä kulkua varten. Samoin olisi kehitettävä itämerenluotsausta. VTS-järjestelmän laajentaminen kattamaan koko Itämeren olisi selvä meriturvallisuuden parannus, mutta oikeudellisia esteitä on. Esimerkit osoittavat perusongelman, joka liittyy sekä kansainväliseen lainsäätäjään että valtioiden kansainvälisoikeudelliseen asemaan lähinnä UNCLOS:in nojalla.

UNCLOS:in järjestelmä oli osittain vanhentunutta jo yleissopimusta hyväksyttäessä. UNCLOS:iin tehtävät muutokset ovat erittäin vaikeita, koska muutosvaatimuksen esittäminen aiheuttaa vastaavia reaktioita myös muualla. Ongelmaksi muodostuu tämän jälkeen, mitkä vaatimukset pitäisi hyväksyä ja mitkä ei. Myös muutosten kansainvälisoikeudellinen täytäntöönpano on ongelma, vaikka valtiosopimusoikeutta koskevassa vuoden 1969 Wienin yleissopimuksessa on otettu kantaa kansainvälisoikeudellisiin ristiriitoihin.

Suomella on kaikesta huolimatta tietty mahdollisuus kehittää meriturvallisuutta kansallisesti. Oikeudellisena ongelmana on, että keskeiset meriturvallisuutta koskevat yleissopimukset antavat sopijavaltioille toimintapuitteet. Voiko esimerkiksi Suomi kansallisesti ulkomaalaisilta aluksilta edellyttää korkeampaa tasoa kuin mitä SOLAS-yleissopimuksessa on säädetty? Kysymys on saman luonteinen, kuin mitä edellä on esitetty. Myös EY-oikeudelliset säännöt ja periaatteet merikuljetuspalvelujen vapaasta liikkuvuudesta (EY-asetukset 4055/86 ja 3577/92) on otettava arvioinnissa huomioon.

Valvontajärjestelmien kansainvälinen harmonisointi ei ole kattava. Sama koskee seuraamuksia. Tietyiltä osin olisi tarvetta puuttua lippuvaltioiden toimintaan. Vaikka keskeiset meriturvallisuusyleissopimukset kattavat noin 95 prosenttia maailman kauppalaivatonnistosta, niin todellisuudessa alusten kunto on vaatimuksia heikom-



pi, kun eräät lippuvaltiot eivät toteuta valvontaa riittävästi. Lippuvaltioiden asemaan on syytä kohdistaa kansainvälisiä lainsäädännöllisiä toimia. EU:ssa tähän on jo ryhdytty, kuten edellä on todettu. Myös IMO on tehnyt päätöslauselmia asiassa. Alusten operatiivisiin päästöihin liittyviä ongelmia on käsitelty edellä.

Suomessa meriturvallisuuden valvonta on keskitetty Merenkululaitokselle, jolla on toimivalta katsastaa ja tarkastaa aluksia. Toimivalta kattaa sekä aluksen meri- että ympäristökelpoisuuden. Myös hallinnolliset seuraamukset kuuluvat laajalti Merenkululaitokselle. Poikkeuksia on kuitenkin erityisesti pelastustoimiin ja ympäristön suojeluun liittyen.

Ihmishenkien pelastus kuuluu Rajavartiolaitokselle ja ympäristön suojelu ympäristökeskukselle. Sama pätee myös seuraamusten osalta jossa Rajavartiolaitoksella lisäksi on toimivaltaa myös ympäristöasioissa. Merellisen ympäristön suojelua koskeva hallinto on siinä määrin hajautettu, että viranomaisen kesken voi syntyä toimivaltaepäselvyyksiä. Lainsäädännölliset toimenpiteet hallinnon keskittämiseksi yhdelle viranomaiselle eivät liene sinänsä ja itseisarvona tarpeellisia. Ratkaisevaa on, että eri viranomaisen yhteistyö on tehokasta käytännön toiminna.

Erityisen huolestuttavaa meriturvallisuuden kannalta on tämän hetkinen keskustelu väylälaitosten yhdistämisestä. Hallinnollisesti tehokkuuden parantaminen lienee sinänsä positiivinen tavoite, mutta väylälaitosten yhdistäminen päinvastoin vähentäisi olennaisesti merenkulkuun ja meriturvallisuuteen liittyvien toimintojen tehokkuutta.

Jälkikäteen virallisselvityksen osalta ei liene keskeisiä huomautuksia. Meriselityksen tarpeellisuudesta on keskusteltu ja eräillä tahoilla tämä mahdollisuus haluttaisiin poistaa. Meriselitystä on kuitenkin tarkasteltava oikeusturvanäkökannalta. Aluksen päälliköllä pitää olla mahdollisuus virallisesti lausua oma näkemyksensä onnettomuudesta ja sen syistä.

Siviilioikeudellisen vastuusäännösten kehittymistä on pidettävä positiivisena seikkana. Vastuunrajoitusten korottaminen henkilö- ja ympäristövahingoissa on ollut välttämätöntä. On tahoja, jotka katsovat, että lakiperusteiset enimmäismäärät eivät ole perusteltuja ja että ne pitäisi poistaa. Kyseinen olennainen muutosvaatimus on vuosikymmenten aikana herättänyt voimakasta vastustusta erityisesti vakuutusmarkkinoilla. Tarkoituksenmukaisempaa lienee omaksua asteittainen kehitys, jonka kautta enimmäismääriä korotetaan markkinoiden suomien mahdollisuuksien mukaan. Jo nyt valtioilla on kansallisesti laaja mahdollisuus päättää korkeammasta enimmäismäärästä, kuin mistä yleissopimukset säätelevät.

Luotsausta koskeva vahingonkorvausoikeudellinen järjestely Suomessa on uudistuksen tarpeessa. Nykyinen vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §, jonka mukaan valtio ja kunta eivät vastaa luotsauksessa aiheutetusta vahingosta, on epäselvä suhteessa Luotsausliikelaitokseen.

Erityisesti ympäristönsuojelua koskeva merenkululainsäädäntö on systemaattisesti kokonaisuudistuksen tarpeessa, vaikka sisältö sinänsä laajalti olisi hyväksyttävissä.

Eräs lainsäädännöllinen toimenpide olisi kokonaisvaltaisen lain säätäminen. Meriturvallisuuslaissa voitaisiin luoda keskeiset puitteet ja alemman tasoisissa säädöksissä määrätä yksityiskohdista. Meriturvallisuuslaki sisältäisi siis enemmän kuin esimerkiksi laki, jossa säädetään vain alusturvallisuudesta. Siviilioikeudelliset menettelyt jäisivät kyseisen lainsäädännön ulkopuolelle. Vireillä oleva alusturvallisuuslakiprojekti lienee nyt esitettyä meriturvallisuuslakia suppeampi säätely. Ongelmana meriturvallisuuslain säätämisessä on, että Suomen perustuslain 80 §:n nojalla mahdollisuudet viitata alemman asteisiin säädöksiin ovat rajoitetut. Näin ollen käytännössä alusturvallisuuslaki saattaa olla tarkoituksenmukaisin lähtökohta.



Työsuojeluun olisi meriturvallisuuden nimissä kiinnitettävä kansainvälisesti entistä enemmän huomiota. Erityisen tärkeää olisi säätää globaalisti työajoista ja niiden rajoituksista. Muussa kuin globaalissa ratkaisussa kilpailutilanne vääristyy eikä todellista parannusta saada aikaan. Asia ei ole uusi, mutta nykytilanne osoittaa, että parannuksen aikaansaaminen lähinnä ILO:n toimenkuvaan kuuluvalla alalla ei välttämättä ole realistista.

Kodifioinnin osalta tärkeää olisi saada aikaiseksi nykyistä parempi läpinäkyvyys. Esimerkiksi keskeisistä meriturvallisuussäännöistä olisi luotava helposti saatavilla olevat ajanmukaiset versiot.

## **2.11 Huviveneilyyn liittyvä meriturvallisuus**

Huviveneily on kuluttajapainotteista. Tästäkin syystä tasovaatimukset ja valvonta ovat erilaisia kuin kaupallisessa merenkulussa. Myös veneliikenteessä ennaltaehkäisevillä meriturvallisuusvaatimuksilla on keskeinen merkitys, kuten myös seuraamusjärjestelmillä.

Kansainvälisellä tasolla veneilystä on voimassa huviveneitä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1994/25/EY, jota on muutettu 2003/44/EY (huvivenedirektiivi). Tähän palataan erikseen.

Merilain 1 luvun 8 §:ssä on yleislauseke aluksen merikelpoisuusvaatimuksesta. Säännöstä täydentää merilain 6 luvun 3 §, jonka mukaan päällikön on huolehdittava aluksen merikelpoisuudesta. Merilain 6 luvun 9 § 1 momentin mukaan päällikön on huolehdittava siitä, että alusta käsitellään ja kuljetetaan hyvän merimiestaidon mukaisesti.

Merilaissa on myös muita meriturvallisuuteen liittyviä irrallisia säännöksiä. Kyseisten säännösten soveltaminen huviveneisiin ja huviveneilyyn on jossain määrin epäselvää sen johdosta, että merilain 1 luvun 9 §:ssä on seuraava säännös:

”Sellaiseen alukseen, jota ei käytetä kauppamerenkulkuun, sovelletaan tämän lain säännöksiä vain, mikäli ne kulloinkin siihen soveltuvat.”

Näin ollen meriturvallisuutta koskevien merilain säännösten soveltaminen huviveneisiin ja huviveneilyyn jää tulkinnan varaan. Ongelmalla ei kuitenkaan liene keskeistä merkitystä kahdesta syystä. Ensiksi, merilain meriturvallisuutta koskevat säännökset ovat hyvin yleisluontoisia ja niiden konkretisoiminen kussakin tapauksessa erikseen joka tapauksessa jossain määrin epäkäytännöllistä. Toiseksi, huviveneisiin ja huviveneilyyn sovelletaan muuta lainsäädäntöä, jossa on säädetty meriturvallisuusvaatimuksista.

Tietyissä tapauksissa huviveneily saattaa olla erityisen ja samalla kauppamerenkulkuun liittyvän lainsäädännön kohteena. Aluksen miehityksestä, laivaväen pätevyydestä ja vahdinpidosta annettua asetusta sovelletaan 1 § 1 momentin mukaan konevoimalla kulkevaan suomalaiseen alukseen, jota käytetään merenkulkuun. Lain soveltamisalaa koskevan 1 § 2 momentista ilmenee välillisesti, että asetusta saattaisi koskea myös huviveneitä, mutta kyseisen lainkohdan mukaan ei kuitenkaan huvialusta, jonka pituus on enintään 24 metriä tai konetehto enintään 500 kW. Suurten huviveneiden käytössä noudatettaneen näin ollen, mitä asetuksessa säädetään päällikön pätevyydestä ja miehityksestä. Säännöksen soveltamisesta huviveneisiin ei liene täyttä yhteisymmärrystä. Asia erikseen on, pitäisikö lainkohtaa huviveneiden osalta selventää tai vielä tiukentaa tai lieventää.



Vesiliikennelaissa on säännöksiä meriturvallisuuteen liittyvistä vaatimuksista. Laki on soveltamisalaltaan laajempi kuin merilaki. Ensiksi mainitun lain 2 § 1 momentin mukaan sitä sovelletaan vesikulkuneuvoihin ja niiden käyttämiseen vesialueella. Kyseisen lain 3 §:n mukaan vesikulkuneuvolla tarkoitetaan veteen tukeutuvaa ja vesillä liikkumiseen tarkoitettua kulkuvälinettä ja laitetta. Soveltamisala kattaa näin ollen sekä kauppamerenkulun että huviveneilyn, ellei kauppamerenkulusta ole erikseen säädetty siten kuin vesiliikennelain 2 § 2 momentissa tarkemmin säädetään. Vesiliikennelain 2 § 3 momentissa todetaan, että lakia sovelletaan huviveneisiin ja vesiskoottereihin siltä osin kuin niistä ei erikseen ole säädetty eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annetussa laissa. Vesiliikennelain 26 §:n nojalla voidaan antaa asetuksia ja merenkululaitoksella on tietty kompetenssi antaa tarkempia määräyksiä.

Vesiliikennelain nojalla annetussa vesiliikenneasetuksessa on säännöksiä vesikulkuneuvon perusvarustuksesta. Kyse on merikelpoisuuden vähimmäisvaatimuksista. Muussa lainsäädännössä on säädetty huviveneiden rakenteesta ja erinäisen varustuksen turvallisuudesta.

Vesiliikennelain 27 § 2 momentin nojalla kumotun vuoden 1969 veneliikennelain nojalla annetut asetukset jäävät toistaiseksi voimaan. Näin ollen vuoden 1969 veneliikenneasetus on edelleen voimassa. Asetuksessa säädetään kuitenkin enää vain veneen rekisteröinnistä. Tämäkin tilanne poistuu lähitulevaisuudessa. Hallituksen esityksellä 39/2006 laiksi vesikulkuneuvorekisteristä uudistetaan rekisteröintijärjestelmää. Uusi laki on tarkoitettu astumaan voimaan syksyllä 2007.

Vesiliikennelain 8 §:ssä on vesikulkuneuvon merikelpoisuudesta hyvin samankaltainen yleislauseke kuin merilain osalta edellä on todettu. Hyvän merimiestaidon vaatimuksesta on säädetty vesiliikennelain 5 § 1 ja 2 momentissa, vaikka hyvään merimiestaitoon ei siinä erityisesti viitata.

Huviveneiden merikelpoisuudesta on tarkempia säännöksiä, mutta hyvän merimiestaidon vaatimukset jäävät edellä mainitun yleislausekkeen varaan. Selvyyden vuoksi todettakoon, että meriteiden säännöt (kansainväliset säännöt yhteentörmäämisen ehkäisemiseksi merellä) eivät rajoitu kauppamerenkulkuun, vaan niitä on yleisesti noudatettava siten kuin sääntöjen 1 artiklassa tarkemmin säädetään. Sama koskee sisävesisääntöjä.

Merikelpoisuuteen liittyen vesiliikennelaissa on konkreettinen vaatimus vesikulkuneuvon kuljettajan pätevyydestä. Lain 6 § 1 momentin mukaan kuljettajana ei saa toimia henkilö, jolla ei ole olosuhteisiin nähden tarvittavaa ikää, kykyä ja taitoa. Pätevyyttä arvioitaessa on siis kaikki kolme edellytystä otettava huomioon. Iän osalta kyseisen lain 6 § 2 momentissa vaatimusta tarkennetaan siten, että rekisteröitävää moottorikäyttöistä vesikulkuneuvoa saa kuljettaa vain henkilö, joka on täyttänyt 15 vuotta. Vesiliikennelain 6 § 3 momentin nojalla Merenkululaitoksella on oikeus säätää 18 vuoden ikäraja ottaen huomioon vesikulkuneuvon koon, lajin, käyttötarkoituksen ja liikkumisalueen.

Eräistä huviveneitä varten annettavista todistuksista annetun asetuksen nojalla voidaan antaa kansainvälinen huvivenetodistus, mutta se ei ole Suomen kannalta pakollinen.

Oikeuspoliittisesti on vuosia keskusteltu kuljettajan pätevyyden muodollistamisesta. Huviveneiden koon ja konevoiman sekä vesiliikennetiheyden lisääntyessä keskustelu asiasta on paljon relevantimpi kuin aikaisemmin. Keskustelun olisi lähdeittävä kansainvälisestä harmonisoinnista, ainakin Euroopan tasolla. Huviveneilyliikenne on esimerkiksi navigointivälineiden kehittymisen vuoksi rajoja ylittävää. Tästä taustasta riippumatta kansallisesti Suomen kannalta saattaisi olla tarkoituksenmukaista, että ennaltaehkäisevän meriturvallisuuden nimissä tietyille huviveneille olisi asetet-



tava kuljettajaa koskevat pätevyysvaatimukset. Vasta-argumenttina on esitetty, että tehokas kuljettajan pätevyyden valvonta esimerkiksi "venekortteja" tarkastamalla ei ole mahdollista. Lisäksi on todettu, että suurimmat ongelmat liittyvät moottorivikoihin eivätkä kuljettamiseen. Kysymys on kuitenkin siitä, miten mahdolliset seuraamukset järjestetään. Kiinni jäämisen mahdollisuus on pieni, mutta todellisuudessa suurin osa veneilijöistä hankkisi joka tapauksessa vaadittavan pätevyyden. Lisäksi seuraamukset voidaan kohdistaa eri kanavia pitkin. Esimerkiksi venevakuutusehtoihin voisi sisältyä lauseke, jonka mukaan vakuutuksenantaja ei ole velvollinen korvaamaan venevahinkoa täysimääräisesti, jos kuljettajalta on puuttunut muodollinen pätevyys ja tämä siitä riippumatta, onko pätevyyden puute sinänsä aiheuttanut vahingon. Henkilövahingot ja vastuun toteutuminen voitaisiin kuitenkin turvata, mutta vakuutuksenantajalle annettaisiin oikeus takautumisteitse vaatia korvausta pätemättömältä kuljettajalta ja veneen omistajalta, joka on luovuttanut veneen kuljettamiseen pätemättömälle henkilölle. Mielenkiintoista on verrata keskustelua siihen tosiasiaan, että veneiden rekisteröintivelvollisuutta laajennetaan meriturvallisuuden nimissä. Venekortin saamiseksi edellytettävän koulutuksen avulla voidaan parantaa myös omistajan ja kuljettajan teknisiä tietoja ja taitoja.

Vesiliikennelain 23 §:n mukaan yleinen valvonta lain noudattamisesta kuuluu merenkululaitokselle, mutta ympäristöhaittojen ehkäisemisen ja torjumisen yleinen valvonta kuuluu alueelliselle ympäristökeskukselle. Vesikulkuneuvojen käyttämistä vesialueella valvovat merenkululaitos, poliisi, rajavartiolaitos ja tullilaitos.

Vesiliikennelakiin liittyvät seuraamukset ovat sinänsä mielenkiintoisia suhteessa niihin yleislausekkeisiin, joista edellä on mainittu. Vesikulkuneuvon kuljettajan on vesiliikennelain 12 § 1 momentin mukaan sallittava vesikulkuneuvon merikelpoisuuden yms. tarkastamisen. Valvontaviranomainen voi vesiliikennelain 12 § 2 momentin nojalla estää tai keskeyttää vesikulkuneuvon matkan, milloin siihen liittyy ilmeinen onnettomuuden vaara, yleisen järjestyksen häiriintyminen tai ympäristöhaitan uhka. Kyseisen hallinnollisen seuraamuksen kriteerit ovat yleisiä. Matkan estäminen ja keskeyttäminen on esimerkiksi ajankohtainen vesiliikennejuopumuksessa. Tiedyt rajatapaukset saattavat olla vaikeita seuraamuksen käyttämisen suhteen. Miten arvioidaan esimerkiksi kysymystä siitä, ettei kuljettajan todellinen pätevyys ilmeisen selvästi ole riittävä? Vesiliikennelain 6 § 1 momentin kriteerit eivät arviointia paljon konkretisoi. Viranomaisella on joustava harkintavalta.

Rikosoikeudellisista seuraamuksista on säädetty vesiliikennelain 24 §:ssä ja säännöksessä on tehty viittaukset myös muuhun lainsäädäntöön. Siltä osin kuin kyse on mahdollisesta vesiliikenneriikkomuksesta vesiliikennelain nojalla, herää kysymys, miten kyseisen lain yleislausekkeiden nojalla voidaan määritellä rikos. Lähtökohtana on Suomen perustuslain 8 §, jonka nojalla noudatetaan rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta. Se tarkoittaa, että ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Saattaa olla, että vesiliikennelain säännökset kuljettajan pätevyyteen liittyvistä yleisistä kriteereistä eivät kyseisen laillisuusperiaatteen vaatimusta täytä. Näin ollen esimerkiksi kuluneena kesänä paljon huomiota saaneen ison huviveneen karilleajo Helsingin edustalla olisi rikosoikeudellisesti ratkaistava muun säännöksen nojalla, josta sinänsä on erikseen keskusteltu. Kyse on miehityasetuksen 62 §:n soveltamisesta. Tämä säännös vuorostaan viittaa merilain rangaistus-säännöksiin. Jos huvivene ei ole riittävän suuri asetuksen soveltamiselle, on rikosoikeudellinen seuraamus ratkaistava muulla tavoin.

Eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista annettu laki (huvivenelaki) perustuu edellä mainittuun huvivenedirektiiviin ja sen muutoksiin. Tavoitteena on ihmishengen ja omaisuuden turvaaminen sekä merellisen ympäristön suojeleminen, mukaan lukien pakokaasu- ja meluntorjunta. Huvivenelakia sovelletaan 2 § 2 kohdan mukaan, jos veneen rungon pituus tiettyjen standardien mukaan on vähin-



tään 2,5 metriä ja enintään 24 metriä. Laissa on paljon muita soveltamisalaan liittyviä tarkennuksia.

Huvivenelaki sisältää erityisiä vaatimuksia, joita voidaan pitää osana ennaltaehkäisevää kuluttajiin kohdistuvaa tuoteturvallisuutta. Markkinoille saatettavan tai käyttöön otettavan veneen, tai tarkemmin tuotteen, rakenteet, asennukset ja huollot eivät 6 §:n mukaan saa aiheuttaa vaaraa ihmisten turvallisuudelle tai terveydelle, omaisuudelle eikä ympäristölle. Lain 7 §:ssä viitataan huvivenedirektiivin liitteeseen, jossa vaatimuksia tarkennetaan. Tätä tarkoitusta varten on tuotteelle suoritettava vaatimustenmukaisuuden arviointi. Hyväksyntä osoitetaan CE-merkinnällä. Liikenne- ja viestintäministeriö nimeää ne laitokset, joilla on oikeus suorittaa kyseisen arviointi (tällä hetkellä VTT). Ministeriö voi peruuttaa nimeämisen.

Huvivenelain vaatimuksia koskeva valvonta kuuluu 15 §:n ja 35 § 1 momentin mukaan Merenkululaitokselle. Laissa on säännöksiä ilmoitusvelvollisuudesta, tiedon antamisesta ja saamisesta sekä Merenkululaitoksen tarkastusoikeudesta. Huvivenelain 35 § 1 momentin mukaan yleinen ohjaus ja kehittäminen lain tarkoituksen toteutumiseksi kuuluu liikenne- ja viestintäministeriölle, kun taas 3 momentin mukaan tullilaitos valvoo lakiin liittyen EU:n ja ETA:n ulkopuolelta tapahtuvaa maahan-tuontia. Huvivenelain 36 §:n mukaan poliisi antaa tietyissä tapauksissa virka-apua.

Merenkululaitoksen valvonta on ennaltaehkäisevää siinä mielessä, että tuotteiden vaatimustenmukaisuus on tarkistettava ja hyväksyttävä ennen tuotteen markkinoille saattamista. Valvonta kattaa myös jo käyttöön otetut tuotteet. Valvonnassa on näin ollen kaksi osaa.

Jos Merenkululaitos valvontatoimissaan havaitsee puutteita, on sillä hallinnollisia seuraamuksia käytettävissään kummassakin edellä mainitussa tapauksessa. Seuraamukset voidaan kohdistaa valmistajaan, valtuutettuun edustajaan tai markkinoille saattamisesta vastaavaan henkilöön.

Huvivenelaissa on lueteltu useita seuraamuksia: määräys puutteellisuuden korjaamiseksi, toimenpidemääräykset vaaran torjumiseksi, ehkäisemiseksi tai vähentämiseksi, valmistuksen, maahantuonnin, markkinoille saattamisen tai käyttöönottamisen kieltä sekä myös määräys tuotteen hävittämiseksi. Samalla voidaan määrätä, että vaaralliset tai lainvastaiset tuotteet on poistettava markkinoilta. Ehkä mielenkiintoisimmat seuraamukset liittyvät niihin lisäyksiin, jotka ovat kytköksissä tuotetta koskeviin kieltomahdollisuuksiin. Huvivenelain 27 §:n mukaan kyseisen kiellon lisäksi merenkululaitos voi vahingonvaaran torjumiseksi antaa muita määräyksiä, jotka koskevat jo markkinoille saatettua tai käyttöön otettua tuotetta. Samalla tavoitteena on tuotteen haltijan oikeudellisen aseman turvaaminen. Merenkululaitos voi vaatia valmistajaa, valmistajan edustajaa tai markkinoille saattamisesta vastaavan henkilön 1) korjaamaan tuotteen, 2) vaihtamaan tuotteen tai 3) purkamaan kaupan.

Viimeksi mainitut erityiset hallinnolliset määräykset ovat tutumpia siviilioikeudellisista yhteyksistä. Irtaimen kauppaa koskevan kauppalain 6 luvun mukaan ostaja voi vaatia myyjältä erinäisiä seuraamuksia tavaran virhetapauksissa ottaen huomioon, että seuraamusta koskevat edellytykset ovat täyttyneet. Kyseisessä luvussa mainitaan muun muassa myyjän velvollisuus korjata virhe, myyjän velvollisuus toimittaa uusi virheetön tavara sekä ostajan oikeus purkaa kauppa. Kansainvälisessä kauppalaissa on vastaavia säännöksiä. Kuluttajakaupassa vastaavista seuraamuksista on säädetty kuluttajansuojalain 18–19 §:ssä. Reklamaatio- ja vanhentumissäännökset johtavat ajan kuluessa siihen, että siviilioikeudellista oikeussuojaa ei enää saa. Huvivenelaissa on kuluttajalle annettu eräänlaista ylimääräistä oikeussuojaa hallinnollisten määräysten ja seuraamusten kautta. Kuluttajan asema näyttää ainakin muodollisesti hyvältä. Asia erikseen on, miten paljon resursseja viranomaisilla on tehokkaasti hoitaa valvontaa.



Keskustella voidaan siitä, ovatko huviveneet todellisuudessa turvallisia, vaikka ne täyttävät huvivenelain vaatimukset. Esimerkiksi purjeveneiden karilleajot saattavat jopa helposti aiheuttaa niiden tuhoutumisen, jolloin myös ihmisten turvallisuus on vaarassa. Runko- ja kölilujuudet ovat heikentyneet kuluttajien vaatiessa suorituskykyisiä veneitä. Tulipaloja varten vaadittavien jauhesammuttimien volyyymi ei välttämättä ole riittävä, ja moottoriveneiden moottorin ilmanottoaukot saattavat olla vaarallisen lähellä vesirajaa. Todellinen varalaita on puutteellinen. Tässä on esitetty vain irrallisia ja epäsystemaattisia esimerkkejä. Oikeudellisessa tarkastelussa kyseisiä seikkoja ei voida selvittää, vaan luotettavien huomioiden tekemiseen tarvitaan empiiristä ja teknistä tutkimusta ja asiantuntemusta.

Huvivenelain 7 §:ssä viitataan, kuten sanottu, huvivenedirektiivin liitteeseen. Viitauksesta seuraa, että huviveneille asetetaan myös tiettyjä pakokaasupäästöihin ja melupäästöihin liittyviä vaatimuksia. Tältä osin direktiivi puuttuu myös ympäristösuojeluun.

Hallituksen esitykselle 39/2006 laiksi vesikulkuneuvorekisteristä on useita syitä. Tärkeinä tekijöinä on mainittu vesiliikenteen turvallisuuden parantaminen, valvonta- ja pelastustoiminnan tukeminen sekä vesikulkuneuvojen käytöstä aiheutuvien haittojen ehkäisy. Esityksen mukaan rekisteröintivelvollisuutta on tarkoitus laajentaa nykyisestä. Vähintään 15 kilowatin moottoriteho ja vähintään 5,5 metrin rungon pituuden omaava vesikulkuneuvo on rekisteröitävä niine tarkennuksineen, joista tulevassa laissa on säädetty.

Kauppamerenkulkua edellä käsiteltäessä on ollut tarpeen nyansoida meriturvallisuuden käsitettä. Vesikulkuneuvon rekisteröinti ei ehkä ensisijaisesti edesauta ennaltaehkäisevää meriturvallisuutta. Toisaalta jälkikäteistoiminnoissa rekisteröinnistä saattaa olla apua pelastus- ja etsintätoimissa. Uusi rekisteröintijärjestelmä lisää rekisteriviranomaisen eli maistraattien työtä. Olisi ehkä tarkoituksenmukaista lähemmin tarkastella, olisiko veneseuroille ollut mahdollista delegoida rekisteritoimi ainakin tietyiltä osin samoin kuin myös venekorttiin liittyvä teoreettinen koulutus. Järjestelmähän on tällä tasolla jo nyt suhteellisen kattava.

Pelastus- ja etsintätoimissa Suomen Meripelastusseura - Finlands Sjöräddningssällskap ry:llä on erityinen asema. Toiminta perustuu vapaaehtoisuuteen. Käytännössä toiminnan kohteena on huviveneily. Syyskuun 2006 loppuun mennessä meripelastusseuran alukset olivat kyseisenä vuonna auttaneet 2 043 henkilöä ja 767 alusta. Ahvenanmaalla vastaavaa toimintaa harjoittaa Ålands Sjöräddningssällskap r.f., joka osallistuu pääosaan Ahvenanmaan noin 100–150 vuosittaiseen meripelastustehtävään. Rajavartiolaitoksen meripelastustehtävistä noin 80 prosenttia kohdistuu huviveneisiin. Näistä tehtävistä Rajavartiolaitos johtaa kaikki ja suorittaa itse noin 70 prosenttia. Vapaaehtoisten osuus on noin 20 prosenttia tehtävistä ja muiden viranomaisten osuus noin 10 prosenttia.

Vuokraveneiden turvallisuudesta annetussa asetuksessa on vuokraveneiden osalta säädetty erityisistä meriturvallisuuteen liittyvistä vaatimuksista. Mainittakoon tässä yhteydessä, että miehitettynä vuokratun vuokraveneen kuljettajalla pitää olla asetuksen 10 §:ssä säädetty pätevyys. Näitä pätevyysvaatimuksia ei välttämättä ole koordinoitu huviveneitä muutoin koskevien kuljettajan pätevyysvaatimusten kanssa. Asetuksen 13 §:n mukaan Merenkululaitos valvoo asetuksen noudattamista.

Edellä selvitetyn lisäksi meriturvallisuudesta löytyy lukuisia ja hajallaan olevia säännöksiä. Esimerkiksi sisäasiainministeriön asetus käsisammuttimista sisältää erinäisiä vaatimuksia kyseisestä erityisestä varustuksesta. Käsisammuttimien vaatimuksenmukaisuutta valvoo turvatekniikan keskus (TUKES).

Sen lisäksi mitä edellä on todettu, on oikeuspoliittisesti keskusteltu useista asiaryhmistä veneilyn turvallisuuden parantamiseksi. Seuraavassa käsitellään vesiliik-



kennejuopumusta, vakuutuksen roolia ja huviveneiden käymäläjäteveden päästökieltoa, mutta on olemassa muitakin tärkeitä kysymyksiä. Kyseiset kolme asiaryhmää eivät suoraan koske meriturvallisuuden hallintoa, mutta niihin liittyvät mahdolliset ratkaisut heijastuvat hallintoon ja sen mahdolliseen organisointiin.

Vesiliikennejuopumus on rangaistavaa, mutta sen sisällöstä on yleisesti keskusteltu lähinnä huviveneilyn yhteydessä. Vesiliikennejuopumuksesta on säädetty rikoslain 23 luvun 5 §:ssä. Kyseisessä luvussa on muitakin aluksia koskevia säännöksiä. Vesiliikennelain 24 §:ssä on tehty viittauksia, jotka osoittavat mitkä rikoslain säännökset koskevat vesiliikennettä kokonaisuudessaan. Veneen ohjaaja tai henkilö, joka toimii aluksessa sen kulun turvallisuuteen olennaisesti vaikuttavassa tehtävässä, syyllistyy vesiliikennejuopumukseen muun muassa silloin, kun kyseisen henkilön veren alkoholipitoisuus tehtävän aikana tai sen jälkeen on vähintään 1,0 promillea tai silloin, kun kyseisen henkilön kyky tehtävän vaatimiin suorituksiin on huonontunut ja kaikissa tapauksissa edellytyksellä, että olosuhteet ovat sellaiset, että teko on omiaan aiheuttamaan vaaraa toisen turvallisuudelle.

Erityisesti nopeakulkuisten suurten veneiden kuljetus saattaa olla muille vaarallista myös kuljettajan veren alkoholipitoisuuden ollessa suhteellisen alhainen. Rikoslain säännös ei kattane veneen satamassaoloa, koska silloin alusta ei ohjailta eikä se ole kulussa. Vaaratilanteita saattaa alkoholin vaikutuksen johdosta kuitenkin syntyä. Esimerkiksi Nauvon vierasvenesatamassa 2005 eräässä veneessä syttyi tulipalo omistajan ollessa selvästi alkoholin vaikutuksen alaisena. Tulipalo oli kiistatta syy yhteydessä juopumustilaan. Tulipalo aiheutti erittäin vakavan vaaratilanteen usealle muulle satamassa olleelle vierasveneelle. Saattaa olla, että muu rikosoikeudellinen tunnusmerkistö olisi täyttynyt ja rikosoikeudellinen seuraamus olisi voitu ottaa käyttöön. Saatujen tietojen mukaan esimerkiksi Saksassa vesiliikennejuopumus on relevanttia myös silloin, kun huvivene on ankkuroituna mutta miehitettynä.

Vesiliikennejuopumuksen kriteereistä olisi keskusteltava ja ratkaistava, voidaanko lainsäädäntöä kehittää.

Huviveneilyn turvallisuuteen liittyvässä seuraamusjärjestelmässä on huvivenelain nojalla mahdollista käyttää seuraamuksia, jotka koskevat siviilioikeudellista oikeussuhdetta. Seuraamusjärjestelmää laajemmalti tutkittaessa on keskusteltu myös vakuutuksen eli siviilioikeudellisen järjestelmän merkityksestä. Tästä on oikeuspoliittisesti mainittu edellä "veneilykortin" yhteydessä. Vakuutussuojan vähentämisestä voidaan keskustella myös sellaisissa tilanteissa, joissa vene selvästi ei ole ollut merikelpoinen. Useimmat Suomessa käytettävät venevakuutusehdot ottanevat vakuutussuojan rajoituksena huomioon veneen merikelvottomuuden tai muun saman tyyppisen puutteen haverin syynä. Onnettomuusriskien lisääntyessä saattaisi olla tarpeen myös keskustella veneilyyn liitettävästä pakollisesta vastuuvakuutuksesta sekä henkilövahingot kattavasta vakuutuksesta. Taloudellisessa mielessä vahinkoa kärsineen oikeussuoja parantuisi.

Lopuksi voidaan vielä mainita huviveneilyyn liittyvä merellisen ympäristön suojelu. Huviveneitä koskee käymäläjäteveden päästökielto, josta on säännöksiä aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Yleissäännökset ovat alusjätelaissa. Käymäläjätevesi voidaan kuitenkin laskea mereen yli 12 meripeninkulman etäisyydellä lähimmästä maasta. Tässä yhteydessä ei puututa säännösten yksityiskohtiin, mutta todettakoon, että järjestelmä huviveneiden osalta ei käytännössä toimi, koska käymäläjäteveden vastaanottolaitteistoja ei huvivenesatamissa ole riittävästi tai niiden käyttö ei ole riittävän helppoa. Puutteellisuuksien parantamiseksi olisi harkittava tarkoituksenmukaisia keinoja, jotka eivät kuitenkaan ensisijaisesti ole oikeudellisia.



### 3 MERITURVALLISUUSTOIMIJAT JA VASTUUALUEET

#### 3.1 Keskeiset meriturvallisuustoimijat

Meriturvallisuuden parissa toimii Suomessa lukuisia eri tahoja edustavia toimijoita. Tutkimushankkeen kannalta keskeiset toimijat päätoiminta-alueineen on lueteltu alla olevassa taulukossa. Eri ministeriöt ja niiden alaiset laitokset on yksityiskohtaisen tarkastelun helpottamiseksi esitetty alla olevassa taulukossa 1 erillisinä toimijoina. Merenkululaitos on tärkeimpänä meriturvallisuustoimijana luettelossa ensimmäisenä, mutta sen jälkeen muut toimijat on lueteltu siten, että samantyyppiset organisaatiot ovat peräkkäin.

Keskeiset toimijat kartoitettiin jo hankkeen esiselvityksen yhteydessä. Toimijajoukkoa on laajennettu vielä tämän hankkeen aikana kattamaan mahdollisimman laajasti suomalainen meriturvallisuuskenttä. Keskeiset toiminnot ja vastuualueet on pääosin koottu esiselvityksen pohjalta sekä toimijoilta itseltään hankkeen yhteydessä tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa.

**Taulukko 1. Keskeiset meriturvallisuustoimijat päätoimintoihineen.**

Toimija	Keskeinen toiminta eli fokus ja vastuualueet meriturvallisuudessa
<b>Merenkululaitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Käytännössä kaikella MKL:n toiminnalla on vaikutus meriturvallisuuden hallintaan.</li> <li>▪ Meriturvallisuus <ul style="list-style-type: none"> <li>- alusten tarkastus- ja katsastustoiminta (sisältäen tuotevalvonnan), miehistön pätevyyskirjat ja -todistukset, SOLAS (sis. ISPS-tarkastukset ja ISM-auditoinnin), MARPOL, LL, aluksenmittaus, HSC, SPS, STCW, irtolastikoodin ja lastinkiinnityksen valvonta, ulkomaalaisten alusten satamatarkastukset, onnettomuuksien selvitysvelvollisuus ym.</li> <li>- säädösten ja määräysten valmistelu</li> </ul> </li> <li>▪ Meriliikenteen ohjaus <ul style="list-style-type: none"> <li>- alusliikennepalvelut (VTS, GOFREP)</li> <li>- turvallisuusradiotoiminta (Turku Radio, joka on Suomen Maritime Assistance Service eli MAS Centre)</li> <li>- liikenteenohjauksen telemaattiset järjestelmät (NAVTEX)</li> <li>- reittijakoalueet</li> <li>- luotsauksen valvonta</li> <li>- satelliittipaikannusjärjestelmän radioavusteinen toiminta</li> </ul> </li> <li>▪ Merikartoitus <ul style="list-style-type: none"> <li>- luotettavat navigointitiedot käyttäjille</li> <li>- merenmittaus</li> </ul> </li> <li>▪ Väylänpito <ul style="list-style-type: none"> <li>- väylien turvallisuudesta huolehtiminen</li> <li>- väylänhoidon toimivuus</li> <li>- viranomaispäätökset</li> <li>- vesiliikenteen edunvalvonta</li> </ul> </li> <li>▪ Talvimerenkulku <ul style="list-style-type: none"> <li>- liikenteen turvaaminen jääolosuhteissa</li> </ul> </li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- liikennerajoitukset ja erivapaudet</li> <li>▪ Kansainvälinen yhteistyö <ul style="list-style-type: none"> <li>- mm. IMO, EU/EMSA, IALA, PIANC</li> </ul> </li> </ul>
<b>Liikenne- ja viestintäministeriö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meriturvallisuuden lainsäädännölliset tekijät</li> <li>▪ Kansainvälisten sopimusten ja määräysten implementointi Suomen lainsäädäntöön</li> <li>▪ Merenkulkupoliittiset kysymykset ja merenkulun kilpailukykyyn liittyvät tekijät meriturvallisuuteen vaikuttavina tekijöinä</li> <li>▪ Kansainvälinen yhteistyö <ul style="list-style-type: none"> <li>- EU:n rooli entistäkin merkittävämpi</li> </ul> </li> <li>▪ Merenkululaitoksen ja ministeriön alaisten liikelaitosten valvonta ja tulosohjaus</li> <li>▪ Painopiste ennakkoivassa ja kehittävässä toiminnassa.</li> </ul>
<b>Sisäasiainministeriö</b>	<p><u>Ministeriön pelastusosasto</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pelastustoiminta vesillä <ul style="list-style-type: none"> <li>- alueellisten pelastuslaitosten ja palokuntien rooli onnettomuustilanteissa</li> </ul> </li> <li>▪ Onnettomuusselvitykset</li> <li>▪ Hätäviestiliikenteen toteuttaminen ja kehittäminen</li> <li>▪ Palotarkastukset</li> <li>▪ Vaarallisten aineiden valvonta yhdessä Tukesin kanssa</li> <li>▪ Palokuntien öljyntorjuntavalmius</li> <li>▪ Muut mahdolliset avustustehtävät <ul style="list-style-type: none"> <li>- sukeltajat, laivatulipalojen sammutus ym.</li> </ul> </li> <li>▪ Vapaaehtoisen pelastustoiminnan korostunut rooli sisävesillä</li> </ul> <p><u>Ministeriön poliisiosasto</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Veneliikenteen valvonta aluevesillä</li> <li>▪ Poliisin rooli, mikäli epäily rikoksesta (esim. ruorijuoppoustopaukset)</li> <li>▪ Veneonnettomuuksien tutkinnan merkitys korostuu erityisesti sisävesillä</li> <li>▪ Sisävesialueiden etsintätehtävät pääasiasiassa yhteistyössä pelastusviranomaisten kanssa</li> <li>▪ Virka-apuvelvollisuus Merenkululaitokselle</li> <li>▪ ISPS-turvatoiminta Poliisilla</li> </ul> <p><u>Ministeriön rajavartio-osasto</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ks. Rajavartiolaitos</li> </ul>
<b>Ympäristöministeriö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valtakunnallinen meriympäristön suojele</li> <li>▪ Aluksista aiheutuvien ympäristöhaittojen ehkäisy</li> <li>▪ Muita kuin väyläalueita koskevat vesiliikennerajoitukset</li> <li>▪ Aluksista aiheutuvien ympäristöhaittojen torjunta <ul style="list-style-type: none"> <li>- Suomen ympäristökeskus, alueelliset ympäristökeskukset</li> <li>- SYKE on johtava viranomainen öljyntorjunnassa</li> <li>- SYKE ja Merenkululaitos tekevät yhdessä päätökset turvasatamista</li> </ul> </li> <li>▪ Ympäristölainsäädännön valmistelu</li> <li>▪ Kansainvälinen yhteistyö <ul style="list-style-type: none"> <li>- HELCOM, IMO/MEPC ym.</li> </ul> </li> </ul>



<b>Työministeriö, Työsuojeluhallitus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Työympäristöasiat <ul style="list-style-type: none"> <li>- työ- ja lepoaikoihin liittyvät määräykset</li> <li>- työturvallisuusasiat</li> <li>- työhön perehdyttäminen ja työkyky</li> <li>- miehityspätevyudet</li> </ul> </li> <li>▪ Työlainsäädännön kehittäminen</li> </ul>
<b>Sosiaali- ja terveysministeriö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Työsuojeluasiat</li> <li>▪ Työsuojeluosasto ja -piirit</li> </ul>
<b>Opetusministeriö, Opetushallitus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Merenkulkijoiden koulutuksen, opetussuunnitelman ja tukintojen suunnittelu ja laatiminen</li> <li>▪ STCW:n mukaiset auditoinnit</li> </ul>
<b>Kauppa- ja teollisuusministeriö</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vastaa ulkomaankaupan sujuvuudesta</li> <li>▪ Välillinen vaikutus merenkulkuun</li> </ul>
<b>Rajavartiolaitos (sis. merivartiostot, Vartiolento- laivue sekä Raja- ja merivartiokoulu)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Johtava meripelastusviranomainen (ihmishenkien pelastus) sekä meripelastusta kehittävä viranomainen <ul style="list-style-type: none"> <li>- meripelastustoiminnan ja sen viestinnän johtaminen sekä koordinointi</li> <li>- virka-apuvelvollisuus Merenkululaitoksen kanssa</li> <li>- lisäksi Hätäkeskuslaitos, Ilmatieteen laitos, kuntien palokunnat, Merentutkimuslaitos, poliisi, Puolustusvoimat, sosiaali- ja terveystoimikokais, tullilaitos ja ympäristöviranomaiset ovat velvollisia osallistumaan meripelastustoimen tehtäviin tarpeen vaatiessa</li> <li>- muut valtion viranomaiset antavat lakisääteisesti rajavartiolaitoksen ja muiden meripelastusviranomaisien käyttöön niille kuuluvaa asiantuntemusta, henkilöstöä ja kalustoa</li> </ul> </li> <li>▪ Merialueen valvonta ja merellä liikkujien valistus</li> <li>▪ Merenkulun hätäradioliikenteen johtaminen</li> <li>▪ Meripelastuksen johtokeskukset (MRCC ja 2*MRSC)</li> <li>▪ ISPS-turvatoiminta ja öljypäästöjen valvonta</li> <li>▪ Meripelastuksen johtamiskoulutuksen antaminen</li> <li>▪ Meripelastuksen valistus</li> <li>▪ Vartiostojen kaluston hankinta, katsastus ja huolto</li> <li>▪ Meriturvallisuutta ja meripelastustoimea koskevan lainsäädännön kehittäminen</li> </ul>
<b>Puolustusvoimat, Merivoimat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aluevalvontalain mahdollistamat toimenpiteet</li> <li>▪ Poikkeusolojen suojaustehtävät</li> <li>▪ Virka-apuvelvollisuus Merenkululaitokselle sekä turvallisuus- että turva-asioissa</li> <li>▪ Sotilasmerenkulun meriturvallisuus: alusten tarkastus, katsastus ja luokitus</li> <li>▪ Merivoimilla on kahden öljyntorjunta-aluksen (Halli ja Hylje) miehittämis- ja ylläpitovelvoite</li> <li>▪ Meriturvallisuuskoulutuksen antaminen varusmiehille</li> </ul>
<b>Luotsausliikelaitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Luotsauspalvelut: alusten turvallinen kulku satamaan ja merelle</li> <li>▪ Luotsaukseen liittyvät tieto- ja konsultaatiopalvelut</li> </ul>

<b>Onnettomuus-tutkintakeskus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toimii oikeusministeriön yhteydessä</li> <li>▪ Onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tutkinta</li> <li>▪ Turvallisuusselvitykset</li> <li>▪ Turvallisuussuositukset ja suositusten toteutuksen seuranta</li> <li>▪ Julkaisut ja esitelmät <ul style="list-style-type: none"> <li>- meriturvallisuutta koskevan informaation levittäminen</li> </ul> </li> <li>▪ Reagoiva toiminta <ul style="list-style-type: none"> <li>- ympärivuorokautinen päivystys ja lähtövalmius</li> </ul> </li> <li>▪ Alan kansainvälinen ja kansallinen seuranta ja kansainvälinen yhteistyö</li> </ul>
<b>Varustamoelin-keino ja etujärjestöt (mm. varustamoyhdistykset ja ammattiliitot)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Arkipäivän meriturvallisuudesta huolehtiminen niin varustamo- kuin alustasolla</li> <li>▪ Tiedon välittäminen jäsenten ja viranomaisten välillä</li> <li>▪ Osallistuminen lainsäädännön valmisteluun</li> </ul>
<b>Satamat</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ISPS-turvatoiminta</li> <li>▪ Virka-apuvelvollisuus Merenkululaitokselle</li> </ul>
<b>Tulli</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tavaravalvonta</li> <li>▪ IMDG-valvonta</li> <li>▪ ISPS-turvatoiminta (tullitiedustelu)</li> <li>▪ Kauppa-alusten passintarkastus</li> <li>▪ Virka-apuvelvollisuus Merenkululaitokselle</li> </ul>
<b>Merentutkimuslaitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aallokkoon, jäähän ja vedenkorkeuteen liittyvät palvelut</li> <li>▪ Tilastojen ylläpito ja tietojen toimittaminen onnettomuustutkinnalle</li> <li>▪ Öljynkulkeutumismallit</li> <li>▪ Avustava meripelastusviranomainen</li> </ul>
<b>Ilmatieteen laitos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Merisääennustukset ja -tiedotteet</li> <li>▪ Sää-, tuuli-, jäätämisen- ja ukkosvaroitukset</li> <li>▪ Olosuhdetietoja toimittava avustava meripelastusviranomainen</li> </ul>
<b>Merenkulun oppilaitokset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Koulutus erityisesti ennaltaehkäisevänä työnä</li> <li>▪ Merenkulkualan koulutustoimikunta</li> <li>▪ IMO:n kansainvälinen kontrolli</li> </ul>
<b>Konsultit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Erityyppiset meriturvallisuuteen liittyvät asiantuntijapalvelut</li> </ul>
<b>VTT</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meriturvallisuuteen liittyvät tutkimukset <ul style="list-style-type: none"> <li>- Meriliikenteen turvallisuustutkimus (riski-, turvallisuus- ja käyttäytymistieteelliset analyysit, järjestelmäkehitys)</li> <li>- Meriliikenteen ympäristövaikutukset</li> <li>- Järjestelmäsimulaattoritutkimukset</li> <li>- Alusten rakenne- ja paloturvallisuusanalyysit</li> </ul> </li> <li>▪ Huvivenedirektiivin mukainen ilmoitettu laitos</li> </ul>
<b>Laivansuunnittelu- ja laivanrakennusyritykset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alusten suunnittelu ja rakentaminen meriturvallisiksi</li> <li>▪ Säädösten mukaiset suunnitteluratkaisut</li> </ul>



<b>Asianajotoimistot</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Merijuridiikka</li> <li>▪ Alusturvallisuus ja alusten tekniset ominaisuudet</li> </ul>
<b>Suomen Meripelastusseura ry</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Merihätään joutuneiden ihmisten pelastaminen ja avustaminen merialueilla ja sisävesillä</li> <li>▪ Toimii vapaaehtoisten meri- ja järvipelastusyhdistysten valtakunnallisena keskusjärjestönä</li> </ul>
<b>Ålands Sjöräddningssällskap r.f.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Merihätään joutuneiden ihmisten pelastaminen ja avustaminen ensisijaisesti Ahvenanmaan merialueilla</li> </ul>
<b>Suomen Veneilyliitto ry</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Veneilijöiden koulutus (Merenkululaitoksen auditoima)</li> <li>▪ Veneiden katsastustoiminta jäsenseuroissa yhdessä Suomen Purjehtijaliiton ja Navigaationliiton kanssa</li> <li>▪ On mukana veneilyasianneuvottelukunnassa</li> </ul>

### 3.1.1 Tärkeimmät yhteistyötahot kansallisesti

Tutkimuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen perusteella on laadittu seuraava taulukko 2 tärkeimmistä meriturvallisuuteen liittyvistä kansallisista yhteistyötahoista.

**Taulukko 2. Tärkeimmät yhteistyötahot kansallisesti (aakkosjärjestyksessä).**

<b>Viranomaistahot</b>	<b>Yhdistykset ja järjestöt</b>	<b>Opetus ja tutkimus</b>	<b>Muut</b>
Liikenne- ja viestintäministeriö	Alueelliset liitot	Konsultit	Alusten päälliköt
Merenkululaitos	P & I -klubit	Koulutusorganisaatiot	Finnpilot
Merivoimat	Pidä Saaristo Siistinä ry	Meriturva	Finstaship
Opetusministeriö	Suomalaiset varustamoyhdistykset ja niiden jäsenvarustamot	MKK	Hätäkeskukset
	Suomen Meripelastusseura ry	VTT	Luokituslaitokset
Rajavartiolaitos (sis. merivartiostot, Vartiolentolaivue sekä Raja- ja merivartiokoulu)	Suomen Purjehtijaliitto ry		METO
Sisäasiainministeriö	Suomen Satamaliitto ry		Pelastuslaitokset
Suomen ympäristökeskus	Työmarkkinajärjestöt		Pelastusyhtiöt
Tulli	Työntekijäjärjestöt		Satamat
Valtionvarainministeriö	Ålands Sjöräddningssällskap r.f.		Suomen pysyvä EU-edustusto
VTS			Urakoitsijat
Ympäristöministeriö			

### 3.1.2 Tärkeimmät yhteistyötahot kansainvälisesti

Meriturvallisuustoimijoiden kansainväliset yhteistyötahot ovat useimmiten oman alan organisaatioita ja kattojärjestöjä. Seuraavassa taulukossa 3 on lueteltu haastatteluissa esille tulleet kansainväliset yhteistyötahot.

**Taulukko 3. Tärkeimmät yhteistyötahot kansainvälisesti.**

Viranomaistahot	Järjestöt ja yhdistykset	Muut
<p>Euroopan unioni (EU)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Komissio <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ COSS – Committee on Safe Seas</li> <li>➤ MARSEC – Committee on Maritime Security</li> <li>➤ (MarED – Marine Equipment)</li> </ul> </li> <li>❖ European Maritime Safety Agency (EMSA) <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ CNTA - Consultative Network for Technical Assistance</li> </ul> </li> <li>❖ MAIG</li> </ul>	<p>International Maritime Organisation (IMO)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Assembly (yleisistunto)</li> <li>❖ Council (neuvosto)</li> <li>❖ Viisi komiteaa alakomiteoineen <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Maritime Safety Committee (MSC)</li> <li>➤ Legal Committee (LEG)</li> <li>➤ Marine Environment Protection Committee (MEPC)</li> <li>➤ Technical Cooperation Committee (TC)</li> <li>➤ Facilitation Committee (FAL)</li> </ul> </li> </ul>	<p>Maiden väliset komiteat (esim. Merenkulun sekakomitea, Talouskomission liikennekomitea)</p>
<p>Paris MOU</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ PSCC – Port State Control Committee</li> <li>❖ TEG – Technical Evaluation Group</li> <li>❖ SEM – Seminar for Surveyors</li> </ul> <p>LOM – Liaison Officers' Meeting</p>	<p>Helsinki Commission (HELCOM) alaryhmiin</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ SEA – Sea Based Pollution Group</li> <li>❖ BMCM – Baltic Maritime Coordinating Meeting</li> <li>❖ Monitoring and Assessment Group</li> </ul>	<p>Baltic Barent Sea Region Cooperation (BBRC)</p>
Naapurimaiden tullit ja pelastusviranomaiset	European Sea Ports Organisation (ESPO)	Luokituslaitokset
Sjöfartsverket (Ruotsi)	European Boating Association (EBA)	EU:n satamat
	European Community Shipowners' Association (ECSA)	Pohjoisen merien hallinto
	Baltic operational oceanographic system (BOOS)	Pohjoismainen ja lähialueyhteistyö
	IMSO - The International Mobile Satellite Organization	Ulkomaalaisten alusten päälliköt
	Intergovernmental Oceanographic Commission of UNESCO (IOC)	
	International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities (IALA)	
	International Chamber of Shipping (ICS)	
	International Hydrographic Organisation (IHO)	
	International Labour Organization (ILO)	
	Educational Software Cooperative (ESC)	
	International Navigation Association (PIANC)	
	Marine Accident Investigation Forum (MAIF)	
	NATO	
	Nordiska Båtrådet (NBR)	
	The Confederation of European Business (UNICE)	
	The Joint WMO-IOC Technical Commission for Oceanography and Marine Meteorology (JCOMM)	
	Union Motornautique (UIM)	



### 3.2 Meriturvallisuusorganisaatioita koskeva lainsäädäntö

#### 3.2.1 Organisaatioiden kannalta keskeiset lainsäädännölliset tekijät

Meriturvallisuustoimijoiden meriturvallisuuteen liittyvää toimintaa ohjaavat ja siihen velvoittavat lukuisat eri lait. Kotimaisen ja EU:n lainsäädännön lisäksi toimintaa ohjaavat moninaiset kotimaiset ja kansainväliset konventiot, suositukset, päätöslauselmat ja ohjeet. Taulukkoon 4 on koottu mahdollisimman kattava lista kutakin meriturvallisuustoimijaa koskevista lainsäädännöllisistä tekijöistä. Taulukko 4 on esitetty meriturvallisuuteen liittyvät lait asetukset, konventiot, suositukset, päätöslauselmat ja ohjeet niiden organisaatioiden osalta, joiden toimintaa mainitut säädökset ohjaavat suoraan.

**Taulukko 4. Keskeiset lainsäädännölliset tekijät organisaatioiden kannalta.**

Organisaatio	Lait, asetukset ja direktiivit	Konventiot, suositukset, päätöslauselmat ja ohjeet
Merenkulkulaitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Alusliikennepalvelulaki ja -asetus</li> <li>❖ Asetukset katsastuksesta ja miehityksestä</li> <li>❖ Asetukset merenkulun turvalaitteista</li> <li>❖ Asetus aluksen miehityksestä, laivaväen pätevyydestä ja vahdinpidosta</li> <li>❖ Asetus alusten paloturvallisuudesta</li> <li>❖ Asetus alusten vakavuudesta</li> <li>❖ Laki alusten jääluokista ja jäänmurtaja-avustuksesta</li> <li>❖ Laki alusturvallisuuden valvonnasta</li> <li>❖ Laki Merenkulkulaitoksesta</li> <li>❖ Lukuisat EU-direktiivit (esimerkiksi alusvalvontadirektiivi ja Automatic Identification System'in (AIS) toiminta)</li> <li>❖ Luotsauslaki ja -asetus</li> <li>❖ Merilaki</li> <li>❖ Meripelastuslaki</li> <li>❖ Merityöaikalaki</li> <li>❖ Painelaitelaki</li> <li>❖ Tuleva alusturvallisuuslaki</li> <li>❖ Vesilaki</li> <li>❖ Vesiliikennelaki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ HELCOM:in velvoitteet</li> <li>❖ HSC-koodi</li> <li>❖ IALA:n päätöslauselmat, suositukset ja ohjeet</li> <li>❖ IHO-konventio</li> <li>❖ IMO:n päätöslauselmat, suositukset ja ohjeet <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ erityisesti SOLAS, MARPOL, ISPS ja ISM</li> </ul> </li> <li>❖ STWC-sopimus</li> </ul>
Liikenne- ja viestintäministeriö	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Perustuslaki (tärkein kaikista)</li> </ul>	
Rajavartiolaitos (sis. merivartiostot, Vartiolento-laivue sekä Raja- ja merivartiokoulu)	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Aluevalvontalaki</li> <li>❖ Alusjätelaki ja -asetus</li> <li>❖ Hätäkeskuslaki</li> <li>❖ Kansainvälinen meripelastussopimus</li> <li>❖ Laki alusturvallisuuden valvonnasta</li> <li>❖ Merenkulun turvatoimilaki (ISPS)</li> <li>❖ Merilaki</li> <li>❖ Meripelastuslaki ja -asetus</li> <li>❖ PTR-asetus</li> <li>❖ Rajavartiolaki</li> <li>❖ Valtioneuvoston asetus öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta</li> <li>❖ Vesiliikennelaki</li> <li>❖ Lukuisat EU-direktiivit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Helcom</li> <li>❖ IAMSAR-käsikirja</li> <li>❖ IMO:n päätöslauselmat, suositukset ja ohjeet (erityisesti SAR, SOLAS-konventiot ja ISPS-koodi)</li> <li>❖ Sisäasiainministeriön meripelastusohje 2003</li> </ul>

# Merenkulun turvallisuuden hallinta

Puolustusvoimat (merivoimat)	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Aluevalvontalaki</li> <li>❖ Merilaki</li> <li>❖ Meripelastuslaki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Merivoimien sisäinen merenkulkuohje</li> </ul>
Tulli	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ EU:n tullilait</li> <li>❖ Kansainvälinen merilaki</li> <li>❖ Lästimaksuasetus</li> <li>❖ Väylämaksulaki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ IMO:n säädökset</li> </ul>
Ympäristöministeriö	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Alusjätelaki ja -asetus</li> <li>❖ Merensuojelulaki</li> <li>❖ Ympäristölain mukainen lupamenetely</li> <li>❖ Ympäristönsuojelua koskevat kansainväliset lait</li> <li>❖ Ympäristönsuojelulaki</li> </ul>	
Suomen ympäristökeskus SYKE	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Alusjätelaki ja -asetus</li> <li>❖ Rajavartiolaki</li> <li>❖ Meripelastuslaki</li> <li>❖ Valtioneuvoston asetus öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta</li> </ul>	
Sisäasiainministeriö	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Häätäkeskuslaki</li> <li>❖ Meripelastuslaki</li> <li>❖ Pelastuslaki</li> <li>❖ Öljyntorjuntalaki</li> </ul>	
Poliisi	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Lait valvontavastuusta ja etsintävastuusta</li> <li>❖ Poliisitoimilaki</li> <li>❖ Viranomaisten yhteistyöhön velvoittavat määräykset</li> </ul>	
Työministeriö (työsuojeluhallitus)	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Työturvallisuuslaki</li> <li>❖ Valvontalaki</li> </ul>	
Kauppa- ja teollisuusministeriö		<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ SOLAS ja sen osat aluksien rakennevaatimusten osalta</li> </ul>
Luotsausliikelaitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Alusliikennepalvelulaki</li> <li>❖ Luotsauslaki ja -asetus</li> <li>❖ Merilaki</li> </ul>	
Merentutkimuslaitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Meripelastuslaki</li> </ul>	
Onnettomuustutkintakeskus	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Direktiivi pakollisesta katsastusjärjestelmästä säännöllisen ro-ro-alusliikenteen ja suurnopeusmatkustaja-alusliikenteen turvallisen harjoittamisen varmistamiseksi (1999/35/EY)</li> <li>❖ Onnettomuustutkintalaki ja -asetus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ IMO:n SOLAS ja MARPOL <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ erityisesti merionnettomuuksien tutkintaa koskevat päätöslauselmat A.849(20) ja A.884(21)</li> </ul> </li> </ul>
Ilmatieteen laitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Meripelastuslaki</li> </ul>	
Opetushallitus	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Laki ja asetus Opetushallituksesta</li> </ul>	
Satamat / Suomen Satamaliitto ry	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Luotsauslaki ja -asetus</li> <li>❖ Vesiliikennelaki</li> <li>❖ VTS-lainsäädäntö</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ ISPS-lainsäädäntö IMO:n ja EU:n kautta</li> </ul>
Suomen Meripelastusseura ry	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Merilaki</li> <li>❖ Meripelastuslaki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Poliisin etsintäohje</li> <li>❖ Sisävesien pelastusohje</li> </ul>
Asianajotoimistot	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Merilaki</li> </ul>	



### **3.2.2 Olemassa olevan lainsäädännön kattavuus kansallisesti ja kansainvälisesti**

Suuri osa haastatelluista organisaatioista arvioi olemassa olevan kansallisen lainsäädännön kattavan hyvin meriturvallisuustoiminnot, eikä uusia lakeja tai asetuksia tarvita. Tosin lainsäädännössä on aukkoja, mikä ei täytä nykyajan vaatimuksia. Tuleva alusturvallisuuslaki parantaa tilannetta.

Puutteita nähtiin tietojärjestelmistä ja ympäristönäkökohdista säätelevissä laeissa, kuten esimerkiksi jätevesien mereen pumpppaamista säätelevissä laeissa. Puutteita nähtiin myös kotimaanliikenteessä olevien alusten miehistön koulutusvaatimuksissa ja ei-STCW 95:n mukaisessa kurssitoiminnassa. Ongelmallisena nähtiin veneilyturvallisuuteen liittyen veneilykartat, joiden roolia ei ole Suomen lainsäädännössä määritelty. Asetuksissa ei ole määritelty mitään linjaa siitä, pitääkö olla virallinen veneilykartta vai ei. Hyvänä nähtiin se, että kansainvälisesti on olemassa väylänpidon alalta vain suosituksia. Merenkululaitoksen Järvi-Suomen tarkastusyksikön mielestä heidän toimintaansa säätelevä kansallinen lainsäädäntö ei ole kattava, koska tulkinnoille jää liian paljon sijaa; asioita on liian paljon ja sekavasti monissa laki- ja asetus päätöksissä. Sisävesillä tapahtuvissa onnettomuuksissa kansallinen lainsäädäntö on epäselvempi kuin merellä. Merenkululaitos on yrittänyt järkeistää säädöksiä muun muassa vaatimalla, etteivät kaikki koulutustahot saisi antaa kuljetajankoulutusta. Tämä ei kuitenkaan ole onnistunut. Osa asioista, joiden kohdalla kansallinen lainsäädäntö ei vielä ole kattavaa, on käsitelty EU-tasolla, ja tarvittavat muutokset ja lisäykset ovat jo valmisteilla.

Asetuksessa öljyvahinkojen ja aluskemikaalivahinkojen torjunnasta on ilmaisu, joka voi aiheuttaa epäselvyyksiä. Asetus määrittelee SYKE:n olevan vastuussa torjunnasta "aavalla selällä" pelastuslaitoksen vastatessa torjunnasta toimialueellaan. Käytännössä tämä epäselvä määrittely ei ole aiheuttanut ongelmia, sillä SYKE avustaa tarvittaessa kaikissa torjuntatehtävissä.

Kansainvälisissä säädöksissä sitä vastoin on vielä parantamisen varaa. EU:n pyrkimys saada suurempaa valtaa merenkulkua koskevien päätösten teossa on johtanut ja tulee edelleen johtamaan tilanteisiin, joissa EU-maita sitovat tiukemmat säädökset kuin EU:n ulkopuolisia maita. Meriturvallisuutta koskevien säädösten pitäisi olla kaikille merenkulkijoille samat riippumatta aluksen lippuvaltiosta, eikä yhdenkään valtion tulisi asettaa tiukempia tai lievempiä säädöksiä kuin kansainvälisesti on sovittu. Erilaiset säädökset kansainvälisessä liikenteessä johtavat eriarvoisiin kilpailuedellytyksiin. Tästä esimerkkinä on muun muassa rikkidirektiivi, jonka aikataulu asettaa Itämerellä liikennöivät alukset eriarvoiseen asemaan Pohjanmerellä operoiviin aluksiin nähden. Kansainvälisten säädösten implementoinnissa kansallisiksi säädöksiksi eri valtiot saattavat tulkita kansainvälisiä säädöksiä eri tavalla, mikä jälleen johtaa eriarvoiseen tilanteeseen eri lippuvaltioiden alusten välillä. Toisaalta taas nähtiin heikkoutena juuri se, ettei kansainvälinen lainsäädäntö säädi riittävän tiukasti toiminnasta Itämerellä. Nykykehitystä tosin pidettiin positiivisena.

Kansallisen tason ongelmana ovat merilain, pelastuslain ja meripelastuslain sekä öljyntorjuntalain yhtymäkohdat. Poliisin toiminnan kannalta sisävesiä koskeva ohje on ongelmallinen, sillä se on 1970-luvulta ja puutteellinen, vaikkakin se on ajan kuluessa selkeytynyt. Suomen vaativat kulkuvedet, jääolosuhteet ja ekologisesti herkkä saaristo pitäisi voida huomioida nykyistä paremmin sekä kansainvälisesti että EU-tasolla.

Hallinnon kannalta voidaan todeta, että oman kansallisen lainsäädännön merkitys kapenee ja EU:n merkitys kasvaa. EU:lta puuttuu kuitenkin asiantuntemusta meriturvallisuuskysymyksissä. EU:ssa on pyrkimystä siihen, että EU yksin edustaisi jä-



senmaitaan IMO:ssa. Tähän kysymykseen esimerkiksi liikenne- ja viestintäministeriö ei ole vielä määritellyt kantaansa.

IMO:ssa asioiden käsittely on suhteellisen hidasta ja esimerkiksi VTS-toiminnon kannalta se on ongelmallista. IALA:n suositukset eivät yksinään ole riittäviä VTS:n toiminnan ohjaamiseen. Alusturvallisuussäädökset paranivat, kun alusliikennelaki tuli voimaan. Lainsäädäntö on nyt kattavaa, mutta VTS:n liikenteenohjaajille ei ole toiminnan sovellutusohjetta.

Pelkät säännökset eivät riitä, vaan säännösten noudattamisen valvonta on sitäkin tärkeämpää. Viranomaisilla pitäisi myös olla mahdollisuus antaa riittävän ankaria rangaistuksia. Yhteisösakko olisi toivottava parannus nykyiseen tilanteeseen. Oikeuden suhtautumisessakin on toivomisen varaa, sillä se joskus katsoo esimerkiksi reittijakojärjestelmärikkomusta pieneksi.

Merenkulku on kansainvälinen elinkeino, jolloin myös määräysten tulisi olla kansainvälisiä. Venäjän huomioiminen kansainvälisiä sopimuksia ja säädöksiä tehtäessä on erityisen tärkeää, sillä Venäjän meriliikenne sekä sen vaikutukset ovat jatkuvassa kasvussa ja Suomenlahden vilkas poikittaisliikenne aiheuttaa kohonneen riskin meriturvallisuudelle. Venäjä ei ole Euroopan unionin jäsen, joten Euroopan unionissa tehdyillä päätöksillä ei ole sitovaa merkitystä Venäjälle. Itämeren meriliikenteen turvallisuuden ja meriympäristön kannalta olisi erittäin tärkeää, että myös Venäjä ja muut EU:n ulkopuoliset valtiot sitoutuisivat samoihin toimenpiteisiin kuin EU-maat ovat sitoutuneet. Laajasti kansainvälisellä tasolla tarkastellen lainsäädännössäkkin olisi oltava mahdollisuus esittää vaihtoehtoisia ja nykyistä parempia ratkaisuja.

Veneilyssä asennekasvatuksella on usein veneilyturvallisuuden kannalta suotuisampi vaikutus kuin lainsäädännön tiukentamisella. Esimerkiksi vapaaehtoinen, ”puolivirallinen” veneilykorttijärjestelmä saattaa olla parempi vaihtoehto kuin pakollinen järjestelmä.

### **3.2.3 Omaehtoinen meriturvallisuustoiminta**

Vain muutamilla haastatelluista organisaatioista on omaehtoista meriturvallisuustoimintaa. Tyypillistä omaehtoista meriturvallisuustoimintaa on koulutuksen antaminen ja kurssien järjestäminen. Eri organisaatiot järjestävät kursseja ja koulutusta organisaation ulkopuolisille tahoille. Lisäksi useat organisaatiot esittelevät toimintaansa messuilla, seminaareissa ja muissa erilaisissa tilaisuuksissa. Muuta omaehtoista meriturvallisuustoimintaa ovat muun muassa valistus ennaltaehkäisevässä mielessä, ohjeistusten laatiminen, erilaiset projektit, joilla pyritään parantamaan meriturvallisuutta, meriturvallisuustoiminnan kehittäminen METO:n piirissä sekä turvallisuus- ja koulutusjärjestelmien ylläpito.

Merenkululaitoksen ja ympäristöministeriön omaehtoista toimintaa on osallistuminen erilaisiin tilaisuuksiin tiedottamisnäkökohdista sekä osallistuminen moniin meriturvallisuuden kannalta tärkeisiin kansallisiin ja kansainvälisiin yhteistyöfoorumeihin. Vastaavasti ympäristöministeriö panostaa omaehtoisesti lähialueyhteistyöhön. SYKE:n ympärivuorokautinen päivystys öljy- tai kemikaalivahinkojen varalta on omaehtoista toimintaa, joka on kehitetty SYKE:ssä. Myös monien ympäristölaitteiden hankinta on ollut omaehtoista.

Liikenne- ja viestintäministeriön omaehtoinen toiminta on osallistumista alan seminaareihin ja tiedotukseen. Opetushallituksen omaehtoista toimintaa on merenkulun turvallisuuskoulutuskeskuksen, Meriturvan, toiminnan ylläpitäminen.



Suomen Veneilyliiton meriturvallisuustoiminta on kokonaisuudessaan omaehtoista, samoin kuin meripelastusyhdistysten toiminta. Pelastustoiminnan lisäksi yhdistyksillä on koulutus- ja nuorisotoimintaa.

Myös merivoimien luokitustoiminnan voidaan katsoa olevan omaehtoista. Omaehtoista toimintaa on myös siinä suhteessa, että monet Merivoimissa varusmiespalveluksen suorittaneet toimivat myöhemmin vapaaehtoisessa meripelastustyössä.

### **3.3 Meriturvallisuuden resurssit**

#### **3.3.1 Rahoitus meriturvallisuuden hallintaan kansallisesti ja kansainvälisesti**

Useimmat haastatelluista organisaatioista eivät pystyneet erittelemään meriturvallisuuteen käytettäviä varoja. Toisaalta taas meriturvallisuuden katsottiin olevan niin kiinteä osa organisaation toimintaa, ettei sitä varten ole varattu erikseen varoja.

Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnon budjetti on 4,6 miljoonaa euroa ja se käytetään kokonaisuudessaan meriturvallisuuden hallintaan. Kansainväliseen meriturvallisuustoimintaan on varattu meriturvallisuustoiminnossa 1,5 miljoonaa euroa. Myös Merenkululaitoksen meriliikenteen ohjauksen budjetti, 9,2 miljoonaa euroa, käytetään kokonaisuudessaan meriturvallisuuden hallintaan. Talvimerenkulkutoiminnon meriturvallisuuden hallintaan on käytettävissä noin 13 miljoonaa euroa, joka on noin kolmasosa kokonaisbudjetista. Budjetti käytetään pääasiassa opeointiin ja polttoaineisiin, mutta myös IBNet:iin. Pieni osuus budjetista käytetään tiedotukseen. Yhteisen ohjeistuksen ja informaation kehittämishanke Baltic Icebreaker Management on parhaillaan käynnissä, mutta sitä ei vielä ole suoranaisesti osoitettu rahoitusta. Hankkeessa ovat mukana kaikki Itämeren maat sekä Norja. Talvimerenkulku -toiminto rahoittaa yhdessä Ruotsin kanssa tehtävää tutkimusta "Styrelsen för vintersjöfartsforskning" -toiminnan puitteissa.

Merikartoitustoiminnossa on meriturvallisuuden hallintaan varattu noin 9–11 miljoonaa euroa, mikä on noin 90 prosenttia kokonaisbudjetista. Kansainväliseen toimintaan on varattu noin 5 prosenttia budjetista. Väylänpitotoiminnossa meriturvallisuustoimintoihin on varattu 40 miljoonaa euroa, joka käytetään väylien ylläpitoon ja kehittämiseen ja josta suurin osa on palkkakustannuksia. Noin puolet kustannuksista kuluu turvallisuuden varmistamiseen ja kehittämiseen. Kansainväliseen toimintaan käytetään jäsenmaksujen kautta 20 000 euroa ja osallistumiseen 30 000 euroa. Tukipalveluiden kustannukset ovat lähes yksinomaan palkkakustannuksia – lisärahoitusta löytyy tarvittaessa. Tarkastusyksiköiden kokonaisbudjetit on supistettu äärimmilleen. Tarkastusyksiköiden toiminta on kokonaisuudessaan meriturvallisuustyötä. Kansainväliseen toimintaan käytetään noin 10 prosenttia budjetista. Port State Control -toiminnan osuus on noin 7–8 prosenttia tästä. VTS-asemien koko budjetti menee meriturvallisuustoimintaan, esimerkiksi selvästi kansainvälisessä GOFREP-toiminnassa on 13 henkeä ja budjetti noin 350 000 euroa.

Liikenne- ja viestintäministeriössä meriturvallisuustyön osuus on noin kolme henkilötyövuotta. Yhden henkilötyövuoden kulut ovat 60 000 euroa.

Rajavartiolaitoksella ei ole erillistä rahoitusta muihin kohteisiin kuin aluksiin. Meriturvallisuustoimintaan sinänsä ei ole erikseen korvamerkittyä rahaa. Tiettyssä mielessä koko budjetti on varattu meriturvallisuuteen ja varautumiseen ja esimerkiksi johtokeskusten budjetit ovat tätä aivan selvästi.

Rajavartiolaitoksen 200 miljoonan euron budjetista menee noin 24 miljoonaa euroa alusten korjauksiin ja uusiin partiovenehankintoihin (noin 700 000 euroa vuodes-

sa/vene). Meripelastukseen käytetään noin 7–8 prosenttia kokonaistyöstä tai noin 40 000 tuntia/vuosi. Merivartiostot käyttävät noin neljänneksen koko summasta. Pelastusvälineisiin käytetään noin 1,5 miljoonaa euroa ja sotilaalliseen maanpuolustukseen noin 2 prosenttia kokonaistyöstä. Vartiostojen kansainvälinen yhteistyö on päivittäistä, mutta se on osa normaalia toimintaa. Kansainvälinen toiminta on vain pieni osa kokonaisuudesta, prosentin tai kahden luokkaa.

Myös Merivoimien meriturvallisuustyöhön käyttämiä kuluja on vaikea eritellä. Tarkastus- ja katsastustoiminnan kulut ovat noin 100 000 euroa vuodessa. Välinepuolella kulut ovat vähintään puoli miljoonaa euroa. Jokaisella miehistön jäsenellä on esimerkiksi henkilökohtainen pelastuspuku. Lisäksi tulevat muun muassa öljyntorjunnasta aiheutuvat kulut. Kansainvälisestä meriturvallisuustoiminnasta ei ole suoranaisia kuluja, mutta alusten muutoksista NATO-yhteensopiviksi tulee kuluja.

Tullissa on vain yksi tai kaksi ihmistä hoitamassa suoraan meriturvallisuusasioita, eikä budjetissa ole tähän tarkoitukseen erikseen rahaa. Meriturvallisuusasioiden osuus kokonaisuudesta on hyvin pieni. Esimerkiksi ISPS-turvatoimia varten on ollut koulutusta, mutta tämä on tehty oman toiminnan ohella. Kansainväliseen toimintaan käytetään 1–2 henkilötyövuotta ja se on lähinnä ISPS-koulutusta.

Sisäasiainministeriön pelastusosastolla ei ole erillistä rahoitusta meriturvallisuuteen. Osa rahoituksesta käytetään alusten ylläpitoon ja alukset hankitaan öljysuojarahaston varoin. Meriturvallisuuden osuus rahoituksesta on pieni. Organisaation kansainvälinen toiminta on satunnaista ja se tehdään oman toiminnan ohella. Sen rahoitusosuus on hyvin pieni. Poliisilla on kehysbudjetti ja meriturvallisuustoiminta on yleisessä rahoituksessa. Meriturvallisuuden osuus on pieni. Meriturvallisuustoimintaan osallistuu poliisissa vuosittain 30–50 henkilöä osapäivätoimisesti.

Työvoimahallinnossa meriturvallisuuteen on sijoitettu ahtaustyö mukaan lukien kuusi henkilötyövuotta, joka on noin 4 prosenttia kokonaisresursseista. Kansainvälisiä asioita hoidetaan lähinnä ILO:n kautta ja panos on noin kaksi henkilötyövuotta/vuosi. Kauppa- ja teollisuusministeriössä ei ole varattu rahoitusta eikä henkilökuntaa meriturvallisuusasioiden hoitoa varten.

Merentutkimuslaitoksen kokonaisbudjetti ilman Etelämantereen Finnarp-toimintaa on noin 8 miljoonaa euroa, josta noin 10 prosenttia menee kansainväliseen toimintaan. Jääpalvelun osuus on 100 000 euroa, jonka lisäksi erilaisina maksuina saadaan lisäksi 100 000 euroa. Ulkopuoliset tulot kattavat kaikki juoksevat kulut.

Ilmatieteen laitoksen kokonaisbudjetti on noin 50 miljoonaa euroa. Merellisen osuuden erottaminen kaikista järjestelmistä on vaikeaa. Arvio on noin 500 000 euroa vuodessa. Budjetti jakautuu palkkoihin (henkilöresurssit 4 henkilötyövuotta), tietojärjestelmien ylläpitoon (20 000 euroa) ja meriasemien ylläpitoon (150 000 euroa).

SYKE:ssä rahoitetaan meriturvallisuustoimintoja noin kahdella, kolmella miljoonalla eurolla vuosittain. SYKE:n ja ympäristöministeriön rahoitusta meriturvallisuuden hallintaan tulee lähivuosina merkittävästi kasvattamaan uuden monitoimialuksen rakentaminen, varustaminen ja ylläpito.

Ålands Redarförening on varannut noin 25 prosenttia budjetistaan meriturvallisuustoimintoihin.

Meriturvallisuuden osuus Suomen Veneilyliiton budjetista on noin 20 prosenttia eli 80 000 euroa. Tästä veneturvallisuustoimikunnan kulut ovat noin 25 000 euroa ilman toimistokuluja. Kokonaisuudessaan toimikunnan kulut ovat noin 50 000 euroa.



Suomen meripelastusseuran budjetti on noin 3 miljoonaa euroa, josta 10 prosenttia kuluu hallintoon ja 60 prosenttia alusrahoitukseen. Kansainväliseen toimintaan ei varsinaisesti ole rahoitusta, mutta nuoria on lähetetty ulkomaille kursseille. Organisaatiolla on 730 henkilötyövuotta toimintavalmiudessa ja toimiston palkatusta henkilökunnasta on kolme tai neljä muussa kuin hallintotyössä.

Ålands Sjöräddningssällskapin budjetti on noin 360 000 euroa. Noin puolet yhdistyksen rahoituksesta tulee Ålands Penningautomatföreningiltä (PAF) ja toinen puoli yhdistyksen kaupallisesta toiminnasta, tukena viranomaisilta, jäsenmaksuista ja lahjoituksista.

### **3.3.2 Meriturvallisuustoimintaan varatut henkilöstöresurssit**

Meriturvallisuustoimintoihin varatut resurssit vaihtelevat organisaatioittain. Merenkululaitoksessa meriturvallisuustoimintaan on varattu eniten henkilöstöresursseja, yhteensä noin 380 henkilötyövuotta. Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnossa alueelliset tarkastusyksiköt mukaan luettuina on varattu henkilöstöresursseja meriturvallisuustoimintoihin yhteensä noin 90 henkilötyövuotta. Talvimerenkulutoiminnossa meriturvallisuustehtävissä työskentelee kolme henkilöä, joista yksi työskentelee kansainväliseen toimintaan liittyvissä tehtävissä. Merikartoitustoiminnossa meriturvallisuustehtäviin on varattu 102 henkilötyövuotta, joista 4–5 henkilötyövuotta kansainväliseen toimintaan. Väylänpitotoiminnossa meriturvallisuustehtäviä varten on varattu 180 henkilötyövuotta, joista yksi henkilötyövuosi on varattu kansainväliseen toimintaan. Meriturvallisuustyön määrittelemisen ei ole täysin yksiselitteistä, mikä pitää ottaa huomioon meriturvallisuuteen varattuja henkilöstöresursseja vertailtaessa. Tukipalvelutoiminnossa meriturvallisuustehtäviin on varattu (laki) 0,7 henkilötyövuotta.

Liikenne- ja viestintäministeriössä meriturvallisuusasioiden hoitamiseen on varattu noin kolme henkilötyövuotta. Merivartiostot käyttävät kansainväliseen toimintaan noin kaksi henkilötyövuotta. Ympäristöorganisaatioiden yhteenlaskettu meriturvallisuustoimintoihin varattu henkilöresurssimäärä on kahdeksan henkilötyövuotta (ympäristöministeriö kaksi henkilötyövuotta ja SYKE kuusi henkilötyövuotta), kuten myös Merentutkimuslaitoksessa. Jos Merentutkimuslaitoksen meriturvallisuustehtäviin varattuihin henkilöstövuosiin lisätään palveluiden tueksi tehtävä kehitystoiminta, niin meriturvallisuustoimintoihin on varattu kaksinkertainen määrä henkilötyövuosia edelliseen verrattuna. Ilmatieteen laitoksella meriturvallisuuteen on varattu neljä henkilötyövuotta ja Onnettomuustutkintakeskuksessa viisi henkilötyövuotta, josta vakituisia on 2,5 henkilötyövuotta ja ”ottopoikia” 2,5 henkilötyövuotta.

Meripelastusyhdistysten toiminta perustuu suurelta osin vapaaehtoistyöhön, jota ei ole laskettu mukaan taulukossa 5 ilmoitettuihin henkilöstöresursseihin. Suomen meripelastusseuran jäsenyhdistyksillä on yhteensä noin 2 000 vapaaehtoista meripelastajaa ympäri maata. Ålands Sjöräddningssällskapilla on viisi palkattua henkilöä ja yhteensä noin 70 aktiivista vapaaehtoista meripelastajaa.

**Taulukko 5. Meriturvallisuustoimintaan varatut henkilöstöresurssit.**

Organisaatio	Henkilöstöresurssit yhteensä (henkilötyövuosina)	Henkilöstöresurssit kansainväliseen toimintaan (henkilötyövuosina)
Merenkulkulaitos <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Meriturvallisuustoiminto alueyksiköineen</li> <li>❖ Talvimerenkuluntoiminnot</li> <li>❖ Merikartoitustoiminnot</li> <li>❖ Väylänpitotoiminnot</li> <li>❖ Tukipalvelutoiminnot</li> <li>❖ Meriliikenteen ohjaus</li> </ul>	87,9 3,0 102,0 180,0 0,7 7,0	1,0 4,0–5,0 1,0 - 0,7
Liikenne- ja viestintäministeriö	3,0	
Rajavartiolaitos (luvuissa ei ole huomioitu valmiuden ylläpitoa pl. meripelastuksen johtokeskukset ja Vartiolentolaivue) <ul style="list-style-type: none"> <li>❖ RVLE</li> <li>❖ meripelastuksen johtokeskukset</li> <li>❖ Vartiolentolaivue (päivystyksen ylläpito)</li> <li>❖ RVL:n yksiköiden käyttö mepe-tehtäviin</li> <li>❖ RMVK</li> </ul>	4 n. 50 n. 40 n. 2500* 3  * = käyttötunnit, yksikössä 2–14 henkilöä	2 (sis. viereiseen)
Merivoimat	16,6	
Tulli	1-2	1-2
Ympäristöministeriö	2	
Suomen ympäristökeskus	6	
Työministeriö	6	2 hlötyökk.
Merentutkimuslaitos	8	
Onnettomuustutkintakeskus	5	
Ilmatieteen laitos	4	
Opetushallitus	0,4–0,7	
Suomen Varustamoyhdistys ry	1,5	
Ålands Redarförening r.f.	0,9	
Suomen Satamaliitto ry	0,3	
Suomen Veneilyliitto ry	0,3	
Ålands Sjöredningssällskap r.f.	5	

### 3.3.3 Lisäresurssien tarve meriturvallisuustehtävien hoitoon

Lähes kaikki haastatellut organisaatiot tunnistivat lisäresurssien tarpeen. Vain varustamoyhdistykset, Suomen Satamaliitto ry ja Luotsausliikelaitos eivät uskoneet tarvitsevänsä lisäresursseja meriturvallisuustehtäviensä hoitoon. Useiden haastateltujen näkemyksen mukaan Suomen öljyntorjuntavalmius on puutteellinen. Myös ISPS:n kansalliseen toteutukseen tarvittaisiin lisäresursseja.

Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminnossa lisäresursseja tarvitaan veneilyvalvontaan ja ISPS-koodin edellyttämiin tehtäviin. Merenkulkulaitoksen meriliikenteenohjauksessa lisäresursseja tarvitaan sekä alusliikennepalvelujen ylläpitoon että



toimintaan käytettävien laitteiden ylläpitoon ja päivittämiseen. Tilannetta on parannettu ja tullaan jatkossakin parantamaan keskittämällä alusliikennepalveluja ja ulkoistamalla telematiikan huolto. Merenkululaitoksen talvimerenkuluntoiminnolla, merikartoitustoiminnolla ja tukipalveluilla ei ole suoranaista henkilöresurssien lisätarvetta, mutta talvimerenkulkutoiminto tarvitsisi varoja jäänmurtaajien kasvaneiden polttoainekustannusten kattamiseksi. Väylänpitotoiminnossa rapautuneen väyläinfrastruktuurin kunnostamiseen sekä ylläpitoon tarvittaisiin lisäresursseja, samoin kuin sisävesillä tarkastustoiminto tarvitsisi vesiliikenteen valvontaan sekä henkilöitä että kalustoa. Merenkululaitoksen VTS-toiminto tarvitsisi uusia meriliikenteen ohjaajia.

Liikenne- ja viestintäministeriössä tarvittaisiin 1–2 henkilöä kansainväliseen työhön ja sopimusten implementoimiseen Suomen lainsäädäntöön. Käytännössä lisäresurssien saaminen on kuitenkin mahdotonta.

Rajavartiolaitos näyttää tulevan toimeen nykyisellä henkilökunnallaan lukuun ottamatta johtokeskuksia, joissa on jatkuva uuden henkilökunnan koulutustarve.

Ympäristöviranomaiset toivovat lisäresursseja lakien ja asetusten noudattamisen valvontaan. Lisäksi SYKE:ssä on jonkin verran pulaa resursseista.

Onnettomuustutkintakeskuksella olisi tarve ns. tekniselle sihteerille, jonka tehtävänä olisi tiedotus, WWW-sivujen ylläpito, raporttien editointi ym. vastaavat tehtävät.

Merivoimissa ei ole tarvetta henkilöstön lisäämiseen, mutta kalustoa, tarkastustoimintaa, riskien hallintaa ja tutkimustoimintaa on kehitettävä.

Merentutkimuslaitos tarvitsisi varoja vedenkorkeusennustusjärjestelmän kehittämiseen ja Ilmatieteen laitos tietojärjestelmiin ja havaintoasemien modernisointiin.

Opetushallituksessa kaivataan lisäresursseja oppilaitosten auditointitoiminnan ja merenkulun oppimateriaalin kehittämiseen. Opetus on tällä hetkellä liian paljon opettajien tuottamien monisteiden varassa. Opetushallitus kustantaa merenkulun oppimateriaalia, koska se on levikiltään kovin pientä.

Työvoimahallinnon lisäresurssien tarve riippuu siitä, miten Port State Control:iin ilmeisesti tuleva ILO-osio toteutetaan kansallisesti. Sisäasiainministeriön pelastusosaston kannalta öljyntorjuntavalmius Suomenlahdella ei ole riittävä ja sitä varten tarvittaisiin lisää resursseja. Resurssit ovat myös puutteelliset mahdollisen onnettomuuden pitkäaikaisten vaikutusten hoitamiseksi. Sisäasiainministeriön pelastusosastolle kuljettajankirjojen saaminen pelastuslaitosten aluksia varten on selvä ongelma, joka pitäisi ratkaista mahdollisimman pian. Vaaditun praktiikan saaminen on ongelmallinen kysymys. Poliisilla on tarvetta lisäresursseihin, joilla katettaisiin öljypäästöjen tutkinnan koulutus. Lisäksi poliisi tarvitsisi resursseja koulutukseen ja valvontaan sekä valistukseen sisävesillä.

Veneilyliitossa olisi tarvetta yhdelle uudelle henkilölle, jonka tehtäviin kuuluisi yhteydenpito jäsenseuroihin. Suuri osa henkilön tehtävistä käsittelisi meriturvallisuusasioita. Suomen Meripelastusseura tarvitsisi lisäresursseja sekä koulutukseen että veneilyn valvontaan.

### 3.4 Meriturvallisuuteen liittyvien tehtävien määrän kehittyminen viime vuosina

Meriturvallisuuden hallintaan aktiivisesti osallistuvat organisaatiot arvioivat tehtävien lisääntyneen merkittävästi tai jossain määrin. Kehitystä pidettiin hyvänä. Syyksi tehtävien lisääntymisen arvioitiin EU:n ja IMO:n vaatimuksia. Eniten tehtävien määrän lisääntymiseen on vaikuttanut ISPS-koodi, joka on syynä useimpien organisaatioiden meriturvallisuuteen liittyvien tehtävien määrän lisääntymiseen. Tehtävien ja lainsäädännön lisääntyminen on osoitus positiivisesta kehityksestä meriturvallisuudessa, muutoksesta tiedostavampaan suuntaan. Osalla organisaatioista tehtävät eivät kuitenkaan ole lisääntyneet.

Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnon lakisääteiset tehtävät ovat lisääntyneet huomattavasti viime vuosina. Merenkululaitoksen tarkastuksia suorittavilla yksiköillä tehtävien määrä on lisääntynyt muun muassa ISM:n, ISPS:n ja PSC:n kautta. Navigointitekniikan kehittymisen myötä myös karttojen tarkkuusvaatimukset ovat kasvaneet, mikä aiheuttaa lisätyötä syvyystiedon osalta Merenkululaitoksen merikartoitustoiminnoissa. Väylästön rapautumisen takia kunnostustöiden osuus on kasvanut suurten väylähankkeiden määrän pienentyessä. Myös hallinnolliset tehtävät ovat lisääntyneet. VTS-toiminnon operatiivinen toiminta ei ole lisääntynyt, mutta sen sijaan navigointiavun tarve luotsipaikkojen luona on lisääntynyt.

Rajavartiolaitoksen meripelastustehtävien määrä on pysynyt melko vakaana, tosin pientä kasvua on ollut. Rajavartiolaitoksen tehtävämäärä on 1 500–1 800 tehtävää vuodessa ja näissä pelastustehtävissä turvataan noin 4 000 henkeä vuosittain. Etsintätehtävät ovat vähentyneet, mikä todennäköisesti johtuu parantuneesta paikannustekniikasta. EU-rajojen ylitys, ISPS-turvatoimet ja öljypäästöjen valvonta sekä sakotus ja hallinnointi lisäävät vartiostojen tehtäviä. Vuosittain pystytään estämään kahdesta viiteen kauppaa-alusonnettomuutta.

Tullin tehtäviä ovat lisänneet ISPS-säännösten voimaantulo ja työsuojelun piirissä valvottavien aineiden määrän lisääntyminen. Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä vähennettiin alusvalvontaa, mutta nyt sitä on jälleen lisätty.

Sisäasiainministeriön pelastusosaston työtä on lisännyt Kotkan ja Haminan satamien kasvanut kemikaaliliikenne. ISPS-säännöstellä ei ole ollut vaikutuksia työtehtävien määrään.

Poliisissa valvontatyötä ovat lisänneet suurien veneiden lisääntyminen, jonka myötä on havaittu, etteivät veneiden kuljettajien merimiestaidot ole riittäviä, koska avustuluontoiset tehtävät ovat lisääntyneet. Sisävesillä moottorivenneiden määrä on kymmenkertaistunut vuodesta 1972, joten tehtävien määrä on lisääntynyt myös tämän takia.

Merentutkimuslaitoksen antamien palveluiden määrä on kasvanut järjestelmien kehittämisen myötä. Ilmatieteen laitoksen tehtävät ovat lisääntyneet meripelastuslain seurauksena.

Myös onnettomuustutkinnassa työmäärä on lisääntynyt IMO:n, EMSA:n, European Marine Accident Investigators' International Forum:in (E-MAIIF) ja MAIIF:in aktiivisuuden takia huolimatta siitä, että onnettomuuksien määrässä on tapahtunut vähentymistä.

Elinkeinoelämän keskusliitossa EK:ssa ISPS-koodi ja EU ovat lisänneet työmäärää, ja EU:n mahdollinen turvallisen logistiikkaketjun direktiivi lisänee työmäärää. Jääluokkakysymykset ovat työllistäneet jo noin kaksi vuotta. Uuden väylämaksulain luominen oli hidaskäynnä ja kyseenalainen prosessi.



Veneilyssä koulutuksen osuus on kasvanut. Suomen meripelastusseuran tehtävät ovat kasvaneet noin 20 prosenttia edellisestä vuodesta. Pelastuslaitosten kanssa on sopimuksia ja nopeasta kalustosta on kova kysyntä. Vuonna 2005 lähtöjä oli noin 1 100.

Merenkulkuun erikoistuneiden asianajotoimistojen työmäärä on kasvussa ja turvaspekti on yhä enemmän mukana. Osa aluksista on liian vaativassa liikenteessä niiden kuntoon nähden. ISM-koodi on näkynyt lisääntyneenä työnä.

### **3.5 Koneiden, laitteiden, alusten ym. käyttö meriturvallisuustoiminnoissa**

Vain osalla meriturvallisuusorganisaatiosta on meriturvallisuustoiminnoissaan käytössä koneita, laitteita, aluksia tms. Näistä suurimpia käyttäjiä ovat Merenkulkulaitos (alusliikennepalveluun käytettävät laitteet kuten Turku Radion laitteistot, tutka-järjestelmät, AIS-maa-asemaverkko, VTS-järjestelmät, differentiaalikorjausjärjestelmä, PortNet, eri tietojen tallennusjärjestelmät ja GMDSS-radiojärjestelmä) ja SYKE (öljyntorjunta-alukset, torjuntakalusto, lentokoneet, helikopterit, vedenalaisrobotit, valvonta- ja ympäristöjärjestelmät sekä öljynleviämismallit).

Meriliikenteen ohjauksen laitteistoilla toteutettavat tehtävät ovat alusliikennepalvelujen toteuttamiseen, vaarallisten aineiden kuljetusten ja ISPS:n vaatimaan seurantaan, alusliikennevalvontadirektiivin toteuttamiseen, luotsauspätevyyksien hallintaan, radioverkon ylläpitoon hätäliikennettä varten ja tietojen tuottamiseen tilasto-, tutkimus- ja kehitystarpeisiin.

Merenkulkulaitoksen toiminnoista aluksia käyttävät talvimerenkulku (jäänmurtajat), merikartoitus (merenmittausalukset ja mittausveneet) ja väylänpito (tuotannolla väylänhoitoaluksia ja -veneitä haroineen sekä rakentaja-alus turvalaitteiden rakentamista varten). Merenkulkulaitoksen VTS-toiminnolla on käytössään VTS-laitteistot.

Erilaisia teknisiä havainto- ja mittauslaitteita on käytössään Merenkulkulaitoksen meriturvallisuustoiminnolla (mittarit muun muassa AIS-laitteiden toimivuuden mittaamiseen) ja tarkastusyksiköillä (paine- ja ultraäänimittarit, happimittarit, näytteenottotarvikkeet, radiotaajuusmittarit jne.), Merentutkimuslaitoksella (aaltopoijut, mareografit, jääpalvelusatelliitit, lentokonehavainnot, jäähavaintajat, Arandan pintalämpötilamittaus, sääasema sekä aaltomittaus aina kulun aikana). Ilmatieteen laitoksen havaintoverkko käsittää 40 asemaa ja säätutkat. Teknisiin laitteisiin luokituu myös Aker Arctic Technology Inc:n jäämallikoelaitos.

Tietotekniikan kehittymisen myötä erilaisten ATK-sovellusten ja tietokantojen määrä on kasvanut. Tarkastusyksiköt käyttävät katsastustietokantaa (Survey II), ja merimiestietokantaa, itse luotua alustietokantaa, St Malo -yhteyden kautta ulkomaisten alusten katsastustietokantaa ja Port State Control -tarkastuksiin liittyvää SIRENAC-tiedonvaihtoa. Merikartoituksella on tiedonhallintajärjestelmiä ja karttatietovarastoja. Väylänpidolla on käytössään suunnitteluohjelmistoja ja turvalaiterekisteri eli REIMARI-tietokanta. Talvimerenkulku käyttää IBNet-järjestelmää. Ilmatieteen laitoksella on käytössään satelliittitietojen käyttöön liittyviä järjestelmiä sekä erilaisia tieto- ja viestintäjärjestelmiä.

Rajavartiolaitoksella on käyttämään kalustoon kuuluvat mm. vartiolaivat, veneet ja ilmatyynyalukset sekä ilma-alukset. Rajavartiolaitoksella on käytössään myös tekniset valvontajärjestelmät, ympäristövalvontavälineet sekä meripelastuksen tieto- ja viestijärjestelmät.

SYKE:n toiminnassaan tarvitsemat ja käyttämät lentokoneet ja helikopterit ovat Rajavartiolaitoksen omistuksessa ja hallinnassa. SYKE:n käyttämät öljyntorjunta-alukset - yhteensä 15 alusta - ovat Rajavartiolaitoksen, Merivoimien ja Varustamoliikelaitoksen hallinnassa. Ympäristöministeriö ei suoraan käytä laitteita, mutta tukee SYKE:n tarvitseman kaluston hankintoja. SYKE käyttää kalustoa öljypäästöjen valvontaan ja öljyntorjuntatoimenpiteisiin. Öljyntorjuntatoimenpiteitä ovat vuodon hallintaan saaminen, öljyn leviämisen minimointi, keräystoimet, haverialuksen vakavuuden ylläpitäminen ja lastisiirrot sekä lastin keventäminen.

Opetushallitus ei myöskään suoranaisesti käytä mitään koneita tai laitteita, mutta välillisesti se vastaa Meriturvan laivasimulaattori-, palokoulutus ja pelastautumiskoulutusyksiköiden eri koulutusjärjestelmistä. Laitteita käytetään kaikkiin Meriturvan tarjoamiin koulutustehtäviin.

Merivoimilla on kaikkia merenkulkuun liittyviä koneita ja laitteita. Tutkien ja sensoreiden merkitys merivalvonnassa on tullut entistäkin tärkeämmäksi, kun henkilökunnan määrää on vähennetty valvontatyössä. Kuten aikaisemmin on mainittu Merivoimilla on kahden öljyntorjunta-aluksen (Hylje ja Halli) miehittämis- ja ylläpitovalvoite.

Tullilla on käytössään Portnet-järjestelmä ja venekalustoa. Työsuojelu käyttää toimintaansa muun muassa melu-, pitoisuus- ja ym. mittareita sekä valvontajärjestelmää, jonka pohjana on Merenkululaitoksen alusrekisteri.

Sisäasiainministeriön pelastusosasto käyttää toiminnassaan aluksia, öljypuomeja ja -keräimiä sekä savu-, kemikaali- ja vesisukelluslaitteita. Poliisi käyttää veneitä sekä tarvittaessa myös koptereita sekä etsinnässä ja rikostutkinnassa tarvittavia välineitä (esimerkiksi alkometrejä).

Suomen meripelastusseuralla on noin 150 alusta, joilla on oma sisäinen luokittelunsa. Alusten nopeusvaatimus on 30 solmua ja pienintä luokkaa lukuun ottamatta ne ovat kaksikoneisia. Ålands Sjöräddningssällskapilla on käytössään 9 alusta ja lisäksi se miehittää Ahvenanmaan maakuntahallituksen omistaman öljyntorjunta-alus Svärtanin.



## 4 ASIANTUNTIJOIDEN NÄKEMYKSET

### 4.1 Haastattelut

Analyysia varten haastateltiin 47 henkilöä 25 organisaatiosta. Haastatellut organisaatiot edustivat kattavasti meriturvallisuuden hallintaan osallistuvia tahoja Suomessa. Haastatellut tahot olivat Merenkulkulaitos, liikenne- ja viestintäministeriö, Rajavartiolaitos, puolustusvoimat, Suomen Tulli, ympäristöministeriön ympäristönsuojeluosasto, Suomen ympäristökeskus, sisäasiainministeriö, poliisi, työministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, Luotsausliikelaitos, Merentutkimuslaitos, Onnettomuustutkintakeskus, Ilmatieteen laitos, Opetushallitus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, EU-sihteeristö, Suomen Varustamoyhdistys ry, Ålands Redarförening r.f., Rahtialusyhdistys ry, Suomen Satamaliitto ry, Suomen Veneilyliitto ry, Suomen Meripelastusseura ry, Asianajotoimisto Gahmberg, Hästö & Co Ltd ja Aker Artic Technology Inc. sekä kaksi yksityishenkilöä. Haastattelut tehtiin huhti-elokuussa 2006.

Tässä luvussa on kuvattu haastattelukysymysten vastauksia, jotka liittyvät Suomen meriturvallisuustoiminnan ja meriturvallisuuden hallinnan nykytilaan. Luvun 4.1 teksti on kooste haastateltujen mielipiteistä. Yhdisteltäessä haastatteluista kerättyjä havaintoja asiakokonaisuuksiksi pyrittiin huomioimaan kaikki havainnot. Tätä lukuja tarkemmin tunnistetut uhat, ongelmat ja epäkohdat on esitetty liitteessä 2.

Tässä luvussa käsitellään samanarvoisina kutakin asiaa riippumatta siitä, toiko sen haastatteluissa esiin ainoastaan yksi henkilö vai oliko saman asian maininnut useampi haastatelluista. Haastatellut edustivat eri aloja ja kaikki heidän asiantuntemukseensa perustuva tieto oli tarpeen kerätä tämän selvityksen käyttöön. On myös tärkeää huomioda kaikki mielipiteet, sillä käytettäessä haastattelumenetelmää on mahdollista, että yleisesti tiedossa olevat asiat saavat ylikorostuneen aseman. Esimerkiksi paljon julkisuutta saanut asia tulee laajemmin mainituksi kuin vaikka yhden organisaation tunnistama asia. Jälkimmäinen voi silti olla suurempi uhka yhteiskunnalle. Luvussa 4.1 kuvataan haastateltujen mielipiteitä, eikä millään asialla voi olla tässä yhteydessä toista asiaa suurempaa merkitystä. Luvussa 4.1 ei myöskään oteta kantaa esiintuotujen asioiden totuudenmukaisuuteen. Merenkulun toimijoiden kollektiivinen käsitys asioiden merkittävydestä muodostettiin asiantuntijafoorumin äänestyksien avulla (luku 4.2), jossa osallistujat validoivat tässä luvussa esitetyt asiat.

#### 4.1.1 Meriturvallisuustoiminnan vahvuudet ja heikkoudet

- ❖ Meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan vahvuudet ovat muun muassa viranomaistahon ammattitaitoisessa henkilöstössä ja merellisten toimijoiden yhteistyössä.
- ❖ Meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnassa koettiin olevan useita heikkouksia. Heikkouksiksi mainittiin muun muassa ohuet organisaatiot, valtionhallinnon tuottavuusohjelma, ympäristönsuojelun resurssipula sekä viranomaistahon ylikuormitettu henkilöstö.
- ❖ Useat haastatellut kokivat, että liikenne- ja viestintäministeriössä ei ole merenkulun asiantuntemusta.

## **Meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan vahvuudet ja mahdollisuudet**

Pohjoiseurooppalainen turvallisuusajattelu on korkeatasoista ja meriturvallisuuden eteen on tehty paljon töitä. ISM-koodin myötä Suomessa on tapahtunut myönteinen kulttuurimuutos, ja meriturvallisuusasiat ovat paremmin hoidettuja kuin esimerkiksi 15 vuotta sitten. Meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan vahvuudet ovat viranomaistahon ammattitaitoisessa henkilöstössä ja merellisten toimijoiden yhteistyössä. Useissa haastatteluissa korostettiin toimijoiden kykyä ja halua yhteistoimintaan. Positiivisena pidettiin myös sitä, että toimijat tuntevat toisensa ja heidän on helppo ottaa yhteyttä toisiinsa. Pienen maan organisaatiot ovat pieniä ja toimintakykyisiä. Vastakohtana mainittiin suuret pöhöttyneet organisaatiot, jotka eivät kykene reagoimaan asioihin niiden vaatimalla nopeudella.

Varustamotoiminta ja aluksen hallinta ovat käytännönläheistä toimintaa. Suomi on kulttuuriltaan homogeeninen maa, jolla on kohtuullisen pitkä merenkulkuperinne ja pieni kauppalaivasto. Tämän seurauksena keskeiset toimijat tuntevat toisensa ja toimivat hyvin yhdessä. Eri tahojen välillä on hyvä vuorovaikutus ja toisten mielipiteitä kuunnellaan.

Viranomaisten hyvää yhteistyötä pidettiin merkittävänä vahvuutena. METO-yhteistyö mainittiin positiivisena esimerkkinä. Merkittävänä parannuksena pidettiin VTS-toimintaa ja VTS:n kykyä tiedonvälittäjänä. Samoin yleisesti parantuneita valvontamahdollisuuksia pidettiin meriturvallisuuden hallinnan vahvuutena, kuten myös Suomessa vallitsevaa asennetta, jossa uusiin asioihin suhtaudutaan innostuneesti.

Merenkulku on moniin muihin aloihin verrattuna hyvin globaalia ja alan säännöstö on siksi yhtenäistä ja kansainvälistä. Osalla meriturvallisuustoimijoista on hyvät kansainväliset yhteydet, jotka tukevat Suomen meriturvallisuuden kehittämistä. Kansainvälisyyttä pidettiin vahvuutena. Lisäksi Itämeren valtioiden ja yhä lisääntyvässä määrin niiden viranomaistahojen hyvää yhteistyötä pidettiin vahvuutena. Venäjän saaminen mukaan Itämeriyhteistyöhön nähdään mahdollisuutena. Sukupolvenvaihdosta pidettiin yhtenä tekijänä tässä positiivisessa kehityksessä.

Itämeren erityisyyden ja sen suojelun kannalta rannikkovaltioiden yhteistyö on erityisen merkittävää. Itämerelle on tarpeen saada alueellisia turvallisuusmääräyksiä liittyen esimerkiksi jääoloihin ja päästöihin.

Suomen hyvä tieto- ja mobiilitekniikan taso nähdään vahvuutena. Eräät haastatelluista organisaatioista kokivat myös Merenkululaitoksen uuden organisaation parannuksena, sillä nyt kaikki ovat samassa laitoksessa ja alueellisen tarkastustoiminnan päälliköt ovat meriturvallisuustoiminnon johtoryhmän jäseniä. Tämä tarjoaa mahdollisuuden koordinoida toimintaa.

Mahdollisuuksia meriturvallisuuden kokonaisuuden hallintaan luo asetus koulutoimikunnista, joka mahdollistaa sen, että toimikunta voi ottaa kantaa pätevyyskirjoihin ja koulujen yhteensovittamiseen. Toimikunnan päätökset ovat sitovia. Muissa EU-maissa ei ole vastaavaa järjestelyä.

Vahvuuksia ja mahdollisuuksia on varaa kehittää edelleen esimerkiksi Merellisten toimintojen -yhteistyöryhmän (METO) puitteissa.

Meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan mahdollisuutena nähtiin se, että oikein johdettuna viranomaistahojen henkilöstö kykenee tekemään entistä vakuuttavampaa työtä meriturvallisuuden eteen. Mahdollisuutena nähdään myös se, että vapaaehtoiset toimijat otettaisiin vielä vahvemmin mukaan toimintaan ja järjestäytyneiden veneilijöiden roolia vahvistettaisiin meriturvallisuustyössä.



Yhteiskunnallista tahtotilaa ja mukana olevien tahojen yhteisymmärrystä meriturvallisuusasioiden hoidosta pidetään tärkeänä asiana. Meriturvallisuus koetaan elinkeinon kannalta erittäin olennaiseksi asiaksi. Osa haastatelluista arvioi merenkulun poliittisen ja yhteiskunnallisen arvostuksen ja osaamisen tason Suomessa korkeaksi. Toiset haastatelluista taas olivat huolissaan merenkulun arvostuksen ja tietämyksen puutteesta. Erityisesti päättäjien suhtautuminen merenkulkuun huolestutti suurta osaa haastatelluista.

Yksittäisenä mahdollisuutena turvallisuustason parantamiseen nähdään myös mahdollisuus saada kauppa-alusten jäissääjotodistus osaksi turvallisuusjohtamisjärjestelmää.

### **Meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan heikkoudet**

Meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnassa koettiin olevan useita heikkouksia. Jokaisella haastatellulla organisaatiolla oli oma käsityksensä meriturvallisuuden hallinnan heikkouksista. Mainittuja meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan epäkohtia olivat muun muassa suomalaisten päättäjien tietämättömyys merenkulun asioista, hallinnan koordinaation puute, ohuet henkilöstörakenteet ja sääntelyn monitahoisuus.

Meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan koordinaatio puuttuu. Suomessa jopa kahdeksan eri ministeriön päätökset vaikuttavat meriturvallisuuteen laajasti tulkituna, eikä osaamista suhteuttaa päätöksiä meriturvallisuuden kokonaisuuteen olemassa.

Meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnassa tunnistettiin vahvuuksiksi alan kansallisten toimijoiden määrän vähyys, organisaatioiden pienuus ja se, että toimijat tuntevat toisensa henkilökohtaisesti. Näiden samojen tekijöiden uskottiin kuitenkin toisaalta olevan myös jossain määrin meriturvallisuuden hallinnan heikkouksia.

Organisaation ollessa ohut erikoisosaaminen on harvojen käsissä ja organisaatio on hyvin haavoittuva. Lisäksi on epävarmaa, onko ohut ja kuormitettu organisaatio valmis aidosti kehittymään tarpeiden mukaan. Pienellä henkilöstömäärällä yritetään saada paljon aikaan. Suomessa merenkulkuun liittyvissä tehtävissä työskentelee suhteellisen vähän ihmisiä, jolloin kaikki tuntevat toisensa. Toisinaan jotkin ennakkoasenteet saattavat henkilöityä, mikä voi vaikeuttaa yhteistyötä. Erityisesti liikenne- ja viestintäministeriön ohut henkilöstörakenne koetaan selvästi meriturvallisuuden ja sen hallintaan vaikuttavaksi epäkohdaksi. Liikelayritysten tuoma ongelmansa meriturvallisuuden hallintaan, sillä liikelaitostamisten ja poliittisten päätösten päämääränä ei välttämättä ole turvallisuuden lisääminen. Tällöin yhteistyö voi olla ongelma.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelma aiheuttaa sen, että menoja karsitaan. Aiemmin lisämenoja katettiin lisäbudjetilla, mutta nykyään lisäbudjettia ei välttämättä saa. Uusien tehtävien hoitamiseen ei saada palkata uusia työntekijöitä, eikä tietämyksen siirtäminen välttämättä onnistu. Tuottavuusohjelma saattaa pitkällä tähtäyksellä osoittautua hyväksi, mutta muutosten on oltava tarkkaan harkittuja. Nykyisellään tuottavuusohjelman vaikutukset meriturvallisuuteen nähdään kuitenkin negatiivisina.

Merenkulkualalle tehdään jatkuvasti uusia säädöksiä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Uudet säädökset lisäävät tehtäviä aluksilla, ja niistä voi tulla aluksille rasite, joka voi uhata meriturvallisuutta. Myös kansallinen sääntely, joka poikkeaa kansainvälisistä konventioista, heikentää varustamoiden kilpailukykyä ja vaikuttaa välillisesti myös meriturvallisuuteen. Kansallinen sääntely Suomessa on tosin vähentynyt viime vuosina. Sisävesillä puutteena nähdään kansallisen lainsäädännön ha-



janaisuus ja epätäydellisyys, mutta toisaalta ankarammat vaatimukset voisivat lakauttaa kauppamerenkulun Saimaalta.

Erilaiset kansainväliset näkemykset ovat myös meriturvallisuuden hallinnan heikkous. Kansallisten hallintojen resurssit ovat pieniä, eikä niillä ole mahdollisuuksia viädä asioita läpi. Meriturvallisuuden hallinnan alalla on useita erilaisia toimijoita ja muun muassa EMSA:n rooli muodostaa riskin, jonka suuruus riippuu paljon siitä, minkä roolin virasto ottaa. EMSA:n rooli ei tosin ole varsinainen heikkous, vaan lähinnä riski. Nykyisin meriturvallisuuden hallinnassa on toimiva verkosto, jonka tasapainoa uusi toimija voi horjuttaa.

Myös sääntelyn monitahoisuutta pidettiin ongelmallisena meriturvallisuuden hallinnan kannalta. Meriturvallisuuden hallintaan vaikuttavat liian useat tahot. Koska työhön osallistuu useita ministeriöitä, vaarana on päällekkäisyyksien muodostuminen. Kokonaisuuden hallinta on tällä hetkellä vaikeaa: koordinointi ei ole tehokasta, vaan eri toimijat pyrkivät ennemminkin vahvistamaan omia asemiaan.

Vastuiden ja velvoitteiden rajapinnat ovat epäselviä. Epäselvyyttä aiheuttavia tekijöitä ovat esimerkiksi määritelmät öljyntorjuntaorganisaatioiden alueellisista vastuista, meripelastuksen torjuntatyön alkamisesta ja loppumisesta ja johtovastuussa olevasta tahosta sekä siitä, kenellä on valvontavastuu ja minkä lain puitteissa. Eräät organisaatiot kokivat erityisen ongelmalliseksi VTS-toiminnon aseman ja sen roolin epäselkeyden. VTS on hyvä työkalu meriturvallisuudelle, mutta se ei itsessään luo meriturvallisuutta. VTS on useiden haastateltujen mielestä kuitenkin selkeästi parantanut meriturvallisuutta ja tiedonkulkua. Sen toiminta viranomaisena tukee myös muiden viranomaisten toimintaa.

Ympäristönsuojelun resurssipula sekä viranomaistahon ylikuormitettu henkilöstö koettiin meriturvallisuuden hallinnan heikkouksiksi. Mahdollisessa onnettomuustilanteessa torjuntakalusto on riittämätöntä, eikä öljyntorjuntapuomeista ole apua myrskysäällä. Suomenlahden öljyntorjunnassa ainoastaan Suomella on valmiuksia. Ympäristönsuojelussa olisi panostettava ennaltaehkäisyyn.

Myös Merenkululaitoksen sisäisen organisaation muutoksissa nähdään epäkohtia. Merikartoituksen ja liikenteenohjauksen erottamisen jälkeen on syntynyt rajapintoja ja yksiköiden välinen koordinointi on vähentynyt. Tarkastuksiin liittyen selvää työnjakorajaa ei ole olemassa alueellisten tarkastusyksiköiden ja keskushallinnon välillä. Uudisrakennusten katsastukset ovat keskushallinnon vastuulla ja liikenteeseen tultuaan ne siirtyvät alueellisten tarkastajien vastuulle. Uuden matkustajalinjan Host state ja Flagstate -uusauditoinnin hoitaa pääyksikkö. Ne, kuten uudiskatsastuksetkin, ovat ylimääräisiä tarkastuksia, jotka saattavat tapahtua ulkomailla. Pääkonttorista saattaa puuttua katsastuksissa tarvittavaa ammattitaitoa, jota alueellisissa yksiköissä on kertynyt säännöllisten katsastusten myötä. Työnjako on siis ongelmallinen. Työnjaosta olisi sovittava yhteisissä kokouksissa. Organisaation muutoksen kautta tilanne voidaan nähdä tarkemmin.

Merenkulun koulutuksessa ongelmalliseksi koetaan se, että Suomessa on merenkulunkoulutusta tarjoavia oppilaitoksia ja ammattikorkeakouluja liikaa. Koulutuksen tarjoaminen on kuntien vastuulla, ja kun kuntatalous on ahtaalla, varat merenkulun koulutuksesta pienenevät. Opetuksen taso laskee, kun esimerkiksi laitteistot vanhenevat, mutta niiden uusimiseen ei ole varoja. Olisi myös tärkeää, että alan opintoihin hakeutuisi hyviä ja alasta oikeasti kiinnostuneita opiskelijoita. Valtio maksaa koulutuksen tarjoajalle enemmän tukea merenkulun opiskelijoista kuin useimpien muiden alojen opiskelijoista. Tämän seurauksena kunnat ovat siirtäneet varoja merenkulun koulutuksesta muihin tarkoituksiin kuntatalouden ollessa tiukalla.

Meripelastuslaki ei koske sisävesiä, mutta siellä pelastustoimien järjestämistä ohjaavat pelastuslaki ja hätäkeskuslaki. Sisäasiainministeriön pelastusosasto on hiljat-



tain antanut uuden ohjeen sisävesien pelastustoiminnan suunnittelusta. Sisävesiltä puuttuu järeämpi pelastuskalusto samoin kuin luokituslaitosten hyväksymiä sukeltajia ja hitsaajia. Sisävesillä ei ole myöskään sopivia korjaustelakoita.

Myös määritelmissä on epäselvyyksiä, jotka vaikuttavat meriturvallisuuden hallintaan. Esimerkiksi väylän reunaa ja ahdasta kulkuväylää ei ole määritelty oikeusistuimissa. Määrittely auttaisi merioikeudellisissa tulkinnoissa.

Veneilyssä ongelmana on se, että turvallisuustyö ei yllä pienille järville. Vesillä liikuminen on pirstaloitunut eri tyyppiseen veneilykäyttöön. Järjestäytyneiden veneilijöiden määrä on pieni esimerkiksi Ruotsiin verrattuna, jossa noin 80 prosenttia veneilijöistä kuuluu johonkin veneilyseuraan.

### **Epäkohtiin ja heikkouksiin vaikuttaminen**

Merenkulun kokonaisuuden hallinnan epäkohtiin ja heikkouksiin voi vaikuttaa lainsäädäntöä uudistamalla ja selkeyttämällä, resursseja koordinoimalla, työnjakoa selkiyttämällä ja koulutusta parantamalla.

Haastateltujen mukaan kansallisesti tärkein ja toimivin keino vaikuttaa meriturvallisuuden kokonaisuuden hallinnan heikkouksiin olisi perustaa liikenne- ja viestintäministeriöön sellainen merenkulkuasioiden yksikkö, jonka tehtäviin kuuluisi koordinoita kaikkien meriturvallisuuteen vaikuttavien ministeriöiden yhteistyötä ja huolehtia merenkulun kokonaisuudesta. Toinen, yhtä toimiva vaihtoehto olisi perustaa meriturvallisuusvirasto, jolle edellä mainitut tehtävät annettaisiin.

Merenkulku on globaalia toimintaa, joten sääntöjen pitäisi olla kaikille samat riippumatta siitä, minkä lipun alla alus purjehtii. Tällä hetkellä säännöt eivät kuitenkaan ole yhteneväisiä. EMSA:n perustaminen ei ole selkeyttänyt työnjakoa, vaan pikemminkin päinvastoin. Suomen on pienenä (merenkulku)maana vaikea vaikuttaa sääntelyn monitasaisuuteen.

Haastatteluissa kävi esille, että epäselväksi tiedettyjä lakeja ja asetuksia olisi selkiytettävä ja lainsäädäntöä olisi uudistettava vastaamaan paremmin nykyajan vaatimuksia. Meriturvallisuuden toimijoiden määrän pitäisi olla pienempi, jotta kenttää olisi helpompi hallita.

Vähäiset kansalliset resurssit tulisi koordinoita paremmin. Ohuisiin henkilöresursseihin ratkaisuna voitaisiin tutkia, olisiko mahdollista käyttää resursseja ristiin, voitaisiinko olemassa olevia resursseja suunnata uudelleen tai voitaisiinko yhteistyötä eri toimijoiden välillä lisätä. Toistaiseksi yhteiskokoukset eivät ole osoittautuneet toimivaksi tavaksi, koska paikalla on paljon ihmisiä ja tehtyjen päätösten toteutusvastuu on osittain jäänyt epäselväksi, jonka seurauksena päätöksiä ei ole aina toteutettu käytännössä. Ratkaisu olisi yhteisesti sovitut, kirjatut toimintalinjat, jotka vietäisiin osaksi organisaatioiden todellista toimintaa. Parempaan tulokseen voitaisiin päästä myös toimijoiden kahdenkeskisillä neuvotteluilla ja sopimuksilla.

Kansallinen työjako koetaan osittain epäselväksi. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita se, että onnettomuustilanteissa johtovastuu ei ole ihmishenkien pelastamisen päätyttyä selkeä. Tilannetta pyritään osittain parantamaan esimerkiksi uudella alusjätelailla, jossa vastuista säädettäisiin tarkemmin. Myös Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminnon, tarkastajien ja VTS-toiminnon välistä yhteistyötä tarvittaisiin enemmän. Merenkululaitoksen sisäistä yhteistyötä sen kaikkien toimintojen välillä pitäisikin saatujen kommenttien perusteella tiivistää.

Useat haastatellut kokivat, että liikenne- ja viestintäministeriössä ei ole merenkulun asiantuntemusta siitä huolimatta, että 90 prosenttia Suomen viennistä ja 70 pro-

senttia tuonnista kuljetetaan meriteitse. Ministeriön tulisikin haastateltujen mielestä vahvistaa merenkulun osaamistaan.

Ympäristön kannalta ympäristönsuojelun resurssipulaan pitäisi saada muutos. Mahdollisen - ja todennäköisen - öljyonnettomuuden sattuessa Suomella pitäisi olla käytettävissään riittävä torjuntakapasiteetti. Näin ei kuitenkaan tällä hetkellä ole, vaan suuronnettomuustilanteessa ympäristö joutuu todelliseen vaaraan. Yhdistettyä jäänmurtaja- ja öljyntorjunta-alusta ei pidetty haastatelluissa organisaatioissa toimivana ratkaisuna. Paremmaksi vaihtoehdoksi nähtiin esimerkiksi öljyntorjuntatyöhön varustettu rannikkoliikenteessä oleva tankkeri. Päättäjien avoin informoiminen öljyntorjuntakapasiteetin riittämättömyydestä koettiin erittäin tärkeäksi. Tällöin päättäjillä olisi parempi mahdollisuus tehdä tietoinen valinta öljyntorjuntakapasiteetin hankinnasta. Vaikka IMO:ssa pyritään korjaamaan epäkohtia ja heikkouksia, Itämeren ainutlaatuisuuden takia on luotava myös alueellisesti eriytyneitä ratkaisuja.

Tehtyjen haastattelujen perusteella elinkeinoelämän tulisi olla aktiivisemmin mukana merenkulkijoiden koulutuksessa. Varustamojen tulisi tarjota opiskelijoille enemmän harjoituspaikkoja ja osallistua koulutuksen kehittämistoimintaan. Jos esimerkiksi neuvottelukunnan lausunnon laatimiseen opetussuunnitelmista osallistuu vain yksi varustamojen edustaja, ei elinkeinoelämän vaikutus ole riittävä. Merenkulun koulutusta ylläpitävien kuntien tulisi käyttää koulutukseen saamansa valtionosuudet koulutukseen kokonaisuudessaan.

Talvimerenkulun ongelmiin ratkaisuna on puhuttu Ice Master -sertifikaatista ja simulaattorikoulutuksesta. Baltic Icebreaking Management (BIM) tulee parantamaan tilannetta. BIM on organisaatio, johon kuuluu jäänmurto-organisaatioita koko Itämeren alueelta. Olosuhteiltaan vaihtelevien talvien varalle olisi oltava vararahasto, jonka avulla taattaisiin resurssien riittävyys vaikeimpien talvien varalle.

Veneilyturvallisuuden parantamiskeinona mainittiin, että pelastusliivien käyttö avo-veneissä pitäisi olla pakollista, sillä niiden mukana pitäminen ei ole riittävä tae turvallisuudelle. Järjestäytyneiden veneilijöiden määrää pitäisi pyrkiä lisäämään, sillä seuroihin kuuluvat veneilijät yleensä asennoituvat turvallisuuskysymyksiin positiivisemmin kuin muut veneilijät ja heidän kalustonsa on yleensä paremmassa kunnossa. Uutta tekniikkaa ei pitäisi vähätellä, eikä sitä tulisi asettaa vastakkaisesti merenkulkutaitojen kanssa. Esimerkiksi GPS lisää turvallisuutta, vaikkakaan ei korvaa merenkulkutaitoja.



#### 4.1.2 Meriturvallisuuden työnjako

- ❖ Suuri osa haastatelluista koki, että liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole selkeää merenkulun erityisosaamista.
- ❖ Haastateltujen mielestä meriturvallisuus tulisi Suomessa kytkeä valtioneuvoston tasolla tehtävään päätöksentekoon ja merenkulkuun yleisesti ja merenkulun turvallisuuteen liittyvät asiat tulisi nostaa hallitustasolle.
- ❖ Haastateltavat kokivat, että kansainvälinen työnjako ei ole kaikilta osin täysin selvä.
- ❖ Haastatelluista vain osa kommentoi työnjaon suurimpia vahvuuksia ja mahdollisuuksia. On todennäköistä, että haastatellut eivät maininneet erikseen työnjaon vahvuuksia ja mahdollisuuksia, koska työnjakoa pidetään nykyisillään selkeänä.
- ❖ Käytännöntasolla työnjaon suurimmat heikkoudet nähtiin olevan VTS:n ja luotusautoiminnan yhteistyössä, Merenkululaitoksen ja Onnettomuustutkintakeskuksen epäselvässä työnjaossa sekä Merenkululaitoksen palveluhenkisyyden puutteessa. Laajemmin ajateltuna meriturvallisuuden työnjaon suurimmat heikkoudet koettiin olevan EU:n toiminnassa.
- ❖ Haastatellut organisaatiot olivat huolissaan meriturvallisuuden tulevaisuudesta hallinnollisella tasolla liikenne- ja viestintäministeriön organisaatiomuutosten vuoksi varsinkin jatkossa.
- ❖ Merenkululaitos edustaa teknistä ja lainsäädännöllistä asiantuntemusta ja useiden haastateltujen mielestä sen asemaa pitäisi vahvistaa liikenne- ja viestintäministeriön kustannuksella.
- ❖ SYKE:n, Rajavartiolaitoksen, Merenkululaitoksen sekä liikenne- ja viestintäministeriön rooleista ja vastuista on olemassa kirjaukset ja yhteistoimintamuistiot, mutta niitä ei tunneta toimijakentässä riittävästi. Työnjaon kirjauksia toivotaan joissakin rajapinnoissa selkeytettävän vielä nykyisestäkin.

#### Eri toimijoiden välinen työnjako

Haastatelluista suuri osa oli sitä mieltä, että meriturvallisuustoimijoiden työnjako on nykytilanteessa toimiva ja selkeä. Työnjako toimii eri (viranomais)toimijoiden välillä hyvin. Maissa meriturvallisuus kuuluu varustamolle ja aluksella päällikölle. ISPS-koodin (The International Ship and Port Facility Security Code) tulo vauhditti vastuiden ja velvoitteiden määrittelyä. On positiivista, että käytännön toiminnan tasolla laatu- ja ISM-koodit (International Safety Management Code) vaatimukset ja koodien sanoma sisäistetty hyvin. ISPS-koodi taas voi olla monessa asiassa hyvin negatiivinen asia. Eräs haastatelluista arvioi, että sen merimiehille tuottamaa hyötyä on hyvin hankala nähdä.

Osa haastatelluista organisaatioista oli sitä mieltä, että Merenkululaitoksella pitäisi olla kiistattomasti selkeä johtava asema merenkulun turvallisuusasioissa, kun taas toiset uskoivat, että liikenne- ja viestintäministeriö antaa Merenkululaitoksen toimia liian itsenäisesti, koska liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole selkeää merenkulun erityisosaamista. Liikenne- ja viestintäministeriön resursseja ja osaamista olisikin täydennettävä. Lisäksi Merenkululaitos tarvitsee meriturvallisuusasioissa Valtioneuvoston riittävän tuen. Vaikka osa päätöksentekijöistä pitää meriturvallisuuteen liittyviä asioita merkitykseltään vähäisenä, niillä on erittäin tärkeä merkitys ihmishenkien, ympäristön ja omaisuuden suojelulle.

Meriturvallisuus tulisi Suomessa kytkeä valtioneuvoston tasolla tehtävään päätöksentekoon. Haastateltujen mielestä Merenkululaitoksen, jolla ei ole poliittista osaamista, ei pitäisi linjata merenkulupolitiikkaa. Sen vastuulla tulisi olla meriturvallisuuden tekninen ja operatiivinen puoli sekä niiden kehittäminen. Eduskunta sekä liikenne- ja viestintäministeriö taas vastaisivat puhtaasti merenkulun politiikasta. Merenkulun neuvottelukunnan tulisi toimia välittävänä elimenä poliittisen päätöksenteon ja Merenkululaitoksen välillä. Merenkulun asioiden esiintuloa voitaisiin vahventaa nykyisessä toimintaympäristössä voimistamalla neuvottelukunnan roolia. Merenkulkuun yleisesti ja merenkulun turvallisuuteen liittyvät asiat tulisi nostaa

hallitustasolla nykyistä näkyvämmiin esille. Vaarana on, että jos poliittinen päätöksenteko pidetään syrjässä meriturvallisuuden hallinnasta, vakavan onnettomuuden tapahduttua poliittinen taho herää ja tekee post accident -päätöksiä, jotka ovat usein epäonnistuneita. EU:n myötä tällainen päätöksenteko on valitettavasti lisääntynyt heikentäen tai estäen kokonaisvaltaista päätöksentekoa.

Merenkulun neuvottelukunnassa jaostorakenne tulisi olla sellainen, että meriturvallisuusjaosto saisi sille kuuluvan arvon. Näin tulisi erityisesti olla liikenne- ja viestintäministeriössä, joka ohjaa Merenkululaitoksen toimintaa. Ministeriö tarvitsee riittävät resurssit näiden kysymysten hoitoon. Viime vuosina panostus merenkulun turvallisuuteen on ollut joidenkin haastateltujen mielestä liian heikko: Merenkululaitos on lähettänyt epäkypsiä lakiehdotuksia, jotka ovat työllistäneet turhaan liikenne- ja viestintäministeriötä ja hidastaneet asioiden käsittelyä. Lainvalmistelun alkuvaihe tulisi hoitaa nykyistä paremmin siten, että lainvalmisteluasiantuntemusta olisi mukana heti alusta asti. Ongelmat lakien valmisteluissa ovat hirttäneet liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen suhteita jo pitkään. Yhdeksi syyksi Merenkululaitoksen hätäisiin ehdotuksiin ministeriölle epäiltiin olevan se, ettei Merenkululaitoksella ole ollut riittävästi resursseja seurata kansainvälisiä tapahtumia.

Työnjako koetaan hieman ristiriitaiseksi, koska ympäristön suojelusta vastaava viranomaislainen on veloitettu puuttumaan sellaisiin tilanteisiin, jossa vallitsevat olosuhteet edellyttäisivät meriturvallisuuden osaamista. Työnjakoa eri toimijoiden kesken häiriötilanteiden hallinnassa tulisikin parantaa. Erityisesti tulisi kehittää toimijoiden yhteistoimintaa ja selkeyttäviä toimenpiderajoja. Myös tiedottamisvastuut tulisi sopia nykyistä tarkemmin.

VTs:n toiminnan koetaan parantaneen meriturvallisuutta, koska se on kyennyt tiedottamaan esimerkiksi muuta alusliikennettä onnettomuustilanteen vaikutuksista. Muuten ongelmia on onnettomuustilanteen tiedottamisessa: on selvää, että alkuvaiheessa tiedotusvastuu kuuluu Rajavartiolaitokselle, mutta ihmishenkien pelastamisen päätyttyä selkeitä määrittelyjä tiedotusvastuille ei ole. Samaan aikaan media vaanii usein kärkkäästikin uutisoitavia asioita.

Erään haastatellun mielestä meripelastuslaki on selkeyttänyt toimintaa ja antanut roolit eri toimijoille. Merellisen tilannekuvan seurannassa saattaa kuitenkin olla päällekkäisyyksiä. Lisäksi on epäselvää, mitkä toiminnot ovat ilmaisia ja mitkä kaupallisia. Työnjakoa liikeyritystoiminnan ja viranomaistoiminnan välillä pidettiin epäselvänä.

Viranomaisten yhteisharjoitukset sekä kansallisesti että kansainvälisesti ovat hyvää asiaa. Ne tiivistävät ja kehittävät yhteistyötä, toimivat oppimistilanteina osallistuvilla tahoilla sekä tuovat positiivista julkisuutta merenkulun toimijoille ja elinkeinolle.

Haastateltavat kokivat, että kansainvälinen työnjako ei ole kaikilta osin täysin selvä. EU:ta pidettiin liian innokkaana toimijana, eikä sen pyrkimystä nousta IMO:n tasoiseksi merenkulkutoimijaksi pidetty hyvänä asiana. Kuten jo aiemminkin on mainittu, EU:n säädökset eivät koske EU:n ulkopuolisia valtioita, jolloin EU-lippujen alla purjehtivat alukset joutuvat eriarvoiseen asemaan verrattuna muiden kuin EU-lippujen alla purjehtiviin aluksiin.

Euroopan tasolla merenkulun koulutuksen organisoinnissa on käytössä kahta päätyyppiä: koulutus on joko suoraan merenkuluviranomaisten alaista toimintaa tai sitten opetusministeriön yhteydessä. Jälkimmäinen, Suomessa käytössä oleva organisointitapa on harvinaisempi. Haastatteluissa koettiin tärkeäksi, että merenkulun koulutuksella on yhteydet opetusalaan, jotta koulutus on mukana yleisissä kasvatustieteellisessä ympäristössä. Jos näin ei ole, on vaarana, että merenkulun koulutus seisahtuu käyttämään vanhoja pedagogisia oppeja.



Merenkulun koulutuksen toimiminen opetusviranomaisten alaisuudessa on myös pohjoismainen tapa hoitaa asia: Pohjoismaista vain Tanskassa ei toimita näin. Pohjoismaiden lisäksi myös Saksassa merenkulun koulutus on opetusviranomaisten alaista toimintaa. Suomessa koulutuksen oleminen opetusministeriön yhteydessä on edellytys valtiosuoksien saamiseen.

Myös viranomaistahot järjestävät merenkulun ja meriturvallisuuden koulutusta Suomessa. Esimerkiksi Rajavartiolaitos antaa muun muassa IMO:n suositusten mukaista meripelastuksen johtamiskoulutusta ja kouluttaa oman henkilöstönsä lisäksi keskeisten sidosryhmien (omat ja naapurimaiden viranomaiset, vapaaehtoiset ja varustamot) edustajia. Lisäksi Rajavartiolaitos antaa meriturvallisuuteen liittyvää valistusta messuilla, kouluissa ja muissa tilaisuuksissa. Myös Merivoimat antaa henkilöstölleen merenkulkuun ja meriturvallisuuteen liittyvää koulutusta.

Erään toimijan mielestä uuden kehittäminen on Suomessa suhteellisen hidasta, koska Suomessa on suhteellisen paljon toimijoita, jotka ovat hajallaan. Tämän vuoksi tarvittaisiin keskittämistä. Kunkin toimijan kohdalla tulisi myös selkiyttää millä periaatteella eri organisaatiot toimivat: saavatko ne rahoituksen meriturvallisuustoimintaan budjetista vai voivatko ne laskuttaa siitä.

Huviveneliikenteessä yhteistyö eri toimijoiden välillä toimii hyvin. Yhteistyötä tehdään muun muassa koulutuksellisesti ja veneilyasioiden neuvottelukunnassa.

### **Työnjaon suurimmat vahvuudet ja mahdollisuudet**

Haastatelluista vain osa kommentoi työnjaon suurimpia vahvuuksia ja mahdollisuuksia. Meriturvallisuuden työnjaon vahvuutena pidettiin yleisesti työnjaon selkeyttä, joustavuutta ja yhteistyömahdollisuuksia. Aiemmin mainittu pienen maan tiivis toimintaverkosto on vahvuus. Eräs haastatelluista totesi, että vaikka yhteistoiminnassa on kehittämistä, sen suurimmat vahvuudet ovat jo olemassa olevat yhteistoimintamallit ja eri toimijoiden tahto tehdä yhteistyötä. On todennäköistä, että haastatellut eivät maininneet erikseen työnjaon vahvuuksia ja mahdollisuuksia, koska työnjakoa pidetään nykyisillään selkeänä.

Merenkulun koulutuksen toimijoita ovat Merenkulkulaitos, Opetushallitus, varustamot ja oppilaitokset. Näistä jokainen keskittyy niihin asioihin, jotka se parhaiten hallitsee. Jos nämä toimijat vielä pystyisivät hyvään yhteistyöhön, tilanne olisi erittäin hyvä koulutuksen osalta. Suomen kokoisessa maassa toimijoiden pieni määrä tekee yhteistyön toimivuuden tai toimimattomuuden riippuvaiseksi henkilökemioista. Pienet organisaatiot voivat olla etu tai haitta. Oppilaitokset tekevät kyllä yhteistyötä varustamojen kanssa, mutta varustamoilta pitäisi riittää resursseja myös koulutuksen kehittämiseen. Elinkeinon käytännön tarpeiden välittäminen koulutukseen on ensiarvoisen tärkeää ja tähän tarvitaan varustamojen ja oppilaitosten tiivistä yhteistyötä.

Talvimerenkulun työnjakoon vaikuttaa positiivisesti se, että sektori on pieni. Samanlaiset säädökset saadaan nopeasti aikaan ilman isoja maailmanjärjestöjä. Talvimerenkulkua hallitaankin kansallisilla säädöksillä.

Selkeä mahdollisuus on hyödyntää olemassa olevia toimintamalleja eli vahvistaa Merenkulun neuvottelukunnan roolia sille tasolle, jolla se toimintansa alkuvaiheessa oli. Myös alusturvallisuusjaoston toiminta luo mahdollisuuksia. Näiden kahden voimakkaampi osallistuminen päätöksentekoon vahvistaisi koko merenkulun asemaa Suomessa.



## **Työnjaon suurimmat heikkoudet ja puutteet**

Meriturvallisuuden työnjaon heikkouksia ja puutteita käsiteltiin toisaalta käytännön tasolla ja toisaalta laajemmin. Hallinnollisesti työnjaon suurimmat heikkoudet ja puutteet ovat muun muassa osaamisen ja tiedon lokeroitumisessa, VTS:n ja luotsaustoiminnan yhteistyössä sekä Merenkululaitoksen ja Onnettomuustutkintakeskuksen epäselvässä työnjaossa. Käytännön tasolla suurimmat heikkoudet nähdään olevan muun muassa Merenkululaitoksen palveluhenkisyyden puutteessa ja merenkulun koulutuksessa. Laajemmin ajateltuna meriturvallisuuden työnjaon suurimmat heikkoudet koettiin olevan EU:n toiminnassa.

Suomen rannikolla tapahtuu onneksi vähän onnettomuuksia. Tämä kuitenkin tarkoittaa sitä, että eri organisaatioiden omaa ja niiden välistä yhteistoimintaa ei myöskään usein testata käytännössä. Todellinen toiminta paljastaa heikkouksia ja auttaa kehittämään toimintaa. Yhteistoimintaperiaatteita tulisikin kehittää. Kansainvälisellä tasolla onnettomuustutkintaan kaivattaisiin yhteiset säännöt kansainväliseen viranomaistiedonvaihtoon.

Luotsaustoiminta ja VTS palvelevat samaa asiaa - merenkulun turvallisuutta ja siten myös alusten turvallista kulkua väylillä. Haastatellut pitivät VTS:n nykytilannetta epätydyttävänä, sillä VTS:n rooli on epäselvä toimivaltasuhteiden takia. VTS:n ja luotsaustoiminnan yhteistyö ei toimi toivotulla tavalla, vaan niiden välinen synkronointi on puutteellista. Lisäksi ongelmallisia kysymyksiä aiheuttavat vastuukysymykset ja VTS-toiminnon valvonta. Työnjakoa vaikeuttavat myös VTS:n ja luotsauksen huonot välit.

Haastatteluissa tuli esille epäily siitä, että onnettomuustilanteiden jälkiselvittelyssä työnjako saattaa olla epäselvä, sillä Onnettomuustutkintakeskuksella ja Merenkululaitoksella ei koettu olevan yhteisymmärrystä siitä, mikä toimenpide kuuluu kellekin. Merenkululaitoksen ja Onnettomuustutkintakeskuksen toivottiinkin selvittävän työnjaolliset ongelmansa.

Varsin useat haastatelluista toimijoista kritisoivat Merenkululaitosta vanhakantaisista perinteistä ja heikosta asiakaspalvelusta. Eräs haastateltava koki heikon asiakaspalvelun vaikeuttavan yhteistyötä ja toimintaa. Merenkululaitoksen asiakaspalvelua käsitellään enemmän myöhemmin.

Merenkulun opetusta tulisi Suomessa kehittää, ja se vaatii tiivistä yhteistyötä sekä työnjakoa koulutuksen tarjoajien ja elinkeinon välillä: työpaikoilla tapahtuva oppiminen pitäisi organisoida paremmin. Merenkulun opetukseen kiinteästi kuuluva harjoittelu on nykyään eritasoista riippuen siitä, missä harjoittelu suoritetaan. Toisilla aluksilla opetus on erimaista ja toisilla välttävää. Osittain huono opetus johtuu alituisesta kiireestä aluksella. Yksi pääsyy ongelmaan on se, että STCW-järjestelmä luotiin 1970-luvun valtamerilaivaston lähtötilanteesta, jossa koulutusresurssit olivat olemassa. Tällä hetkellä yli puolet alusliikenteestä on vilkkaassa lähiliikenteessä, jossa miehistöä on aluksella vähän eikä aikaa jää harjoittelijan opettamiselle. Koulutuksen parantaminen vaatisikin laajempaa tarkastelua.

Myös työnjaossa opetussuunnitelmien laadinnan, sisällön ja niiden toteuttamisen osalta koetaan olevan puutteita. Ammattikorkeakoulujen osalta norminantovaltuus on opetusministeriöllä, jolla ei ole lainkaan merenkulualan osaamista. Ammattikorkeakoulut tekevät opetussuunnitelmansa itse ja ainoastaan niiden STCW:n mukaisuus ja sisältö tarkistetaan Opetushallituksen viiden vuoden välein tekemissä auditoinneissa. Merenkulku kuuluu säädeltyihin koulutusaloihin eli esimerkiksi lisälupia koulutukselle anottaessa pitää osoittaa tarve koulutukselle. Muuten koulutus on ammattikorkeakoulun sisäinen asia, jonka valvonta konkretisoituu vain auditoinneissa. Toisen asteen oppilaitosten toiminta on paremmin kontrollissa, koska se on Opetushallituksen tutkinnon perusteiden antamisen alaista opetusta



Sisävesialueella on liian monta pelastuskeskusta, joiden toiminta ja resurssivaihtelut ovat suuria. Sisävesialueelta puuttuu kuitenkin Saimaan vesipelastuskeskus. Olemassa olevat pelastuskeskukset pystyvät hoitamaan pienemmät haverit, mutta suuronnettomuustilanteissa voi syntyä ongelmia. Eräs haastateltava esittikin kysymyksen siitä, onko työnjako mietitty loppuun saakka suurempien onnettomuuksien varalle. Kokonaiskoordinointi puuttuu, jolloin riskinä on se, että jää aukkoja, joista ei kukaan vastaa.

### **Työnjaon parantaminen meriturvallisuuden kehittämisen osalta**

Haastatteluissa ehdotettiin useita keinoja työnjaon parantamiseksi. Erään haastatellun mukaan työnjaon parantamiseksi olisi edistyksellistä noudattaa edes nykyisiä säännöksiä. Toinen haastateltu ehdotti meriliikenteen siirtymistä järjestelmään, jossa liikenteenohjaajalla olisi selkeä ja määräävä asema alusten liikenteenohjauksessa. Useat haastatellut olivat sitä mieltä, että VTS ja luotsaus olisi liitettävä osaksi samaa organisaatiota, jotta toiminnot tukisivat toisiaan nykyistä paremmin. Nykyinen tilanne VTS:n ja luotsauksen välillä on ongelmallinen ja haittaa selvästi meriturvallisuuden työnjakoa.

Osa haastatelluista korosti tarvetta pyrkiä nykyistä selkeämpään työnjakoon. Myös vastuita pitäisi keskittää. Toiminnan yleisen paranemisen lisäksi tämä selkeyttäisi tilannetta myös aktiivisten meriturvallisuustoimijoiden ulkopuolisille tahoille ja tekisi toiminnasta läpinäkyvämpää. Yksittäisenä esimerkkinä mainittu alusten jääluokista syntynyt epäselvä tilanne on vain osoitus siitä, että kokonaisjärjestelmässä on puutteita. Informaation kulkua olisi useimpien haastateltujen mielestä parannettava.

Merenkululaitos edustaa teknistä ja lainsäädännöllistä asiantuntemusta, ja useiden haastateltujen mielestä sen asemaa pitäisi vahvistaa liikenne- ja viestintäministeriöön nähden. Osa haastatelluista toivoi, että Merenkululaitoksen resursseja ohjattaisiin nykyistä paremmin. Keskushallinnon toivottiin keskittyvän enemmän asiantuntijatoimintaan ja siirtävän katsastus- ja tarkastustoiminnan alueellisille tarkastusyksiköille. Osa haastatelluista uskoi, että Merenkululaitoksella ei ole riittävästi resursseja kansainväliseen toimintaan, esimerkiksi IMO-aloitteiden tekemiseen.

Haastatellut organisaatiot olivat huolissaan meriturvallisuuden tulevaisuudesta hallinnollisella tasolla liikenne- ja viestintäministeriön organisaatiomuutosten vuoksi varsinkin jatkossa. Useat haastatellut toivoivatkin, että liikenne- ja viestintäministeriö saisi lisää resursseja merenkulkuun liittyviin toimintoihin.

Työnjakoa voitaisiin myös parantaa ennaltaehkäisevillä toimenpiteillä meriliikenneturvallisuuden parantamiseksi eli kehittämällä edelleen alusliikennepalveluita (VTS ja SRS). Haastatteluissa ehdotettiin, että koko Itämeren alusliikenne tulisi saada alusliikennepalveluiden seurantaan aina Tanskan salmista asti. Teknisesti tämä on täysin mahdollista, tarvitaan "vain" eri Itämeren valtioiden yhteistyön parantamista valvonnassa ja varsinaisessa toiminnassa.

Haastatteluissa mainittiin, että Merenkulun koulutuksen parantamiseksi ammattikorkeakoulut tulisi velvoittaa jatkuvasti tarkkailemaan antamansa koulutuksen laatua. Ammattikorkeakoulut ovat ongelmallisessa asemassa, koska merenkulun koulutukselle ei ole kunnollisia laatuja järjestelmiä. Laatuja järjestelmien todettiin vielä olevan merenkulun koulutuksessa lähinnä auditointeja varten laadittuja dokumentteja, eikä osa todellista toimintaa. Laadun jatkuva tarkkailu ja toiminnan kehittäminen tulisi saada jatkuvaksi prosessiksi ja osaksi ammattikorkeakoulujen päivittäistä toimintaa. Tämä on kuitenkin poliittinen mahdollisuus, koska merenkulun koulutuksentarjoajia on liikaa. Työnjako koulutuksentarjoajien kesken on periaatteessa selkeä, mutta ammattikorkeakoulu antaa myös toisen asteen koulutusta eli päällekkäistä toisen asteen oppilaitosten tarjonnan kanssa. Koulutustoimintaa tulisikin

järkeistää. Esimerkiksi ISPS:n vaatimusten mukaista koulutusta antavat kaikki koulutuksentarjoajat eli Suomen kokoisessa maassa turhan monet ovat laittaneet resursseja kurssien kehittämiseen. Vastaava tilanne on ollut aiemmin muidenkin koulutusten osalta, vaikka on selkeästi ylimitoitettua luoda näin laaja tarjonta Suomen pienilukuiselle koulutustarvitsijajoukolle.

Veneilyn ja muiden meriturvallisuustoimijoiden yhteistyötä voitaisiin parantaa veneilykorttijärjestelmän käyttöönotolla. Veneilyliitto olisi valmis käytännössä myöntämään veneilykortteja. Korttien yleistyessä järjestäytyneiden veneilijöiden määrä kasvaisi ja veneilykulttuuri paranisi. Jo nyt tiedetään, että järjestäytyneillä veneilijöillä on paremmat tiedot, taidot ja asenteet kuin muilla veneilijöillä. Veneilyliitto voisi ottaa myös suuremman roolin maistraatin venerekisterin kehittämistyössä. Nykyisellään rekisteri on ajasta jäljessä.

### **Työnjaon parantaminen operatiivisen toiminnan osalta**

Operatiivinen toiminta on useimpien haastateltujen mielestä tarkkaan mietittyä ja nykytilanne on toimiva sellaisenaan. Erään haastatellun mielestä merenkulussa kapteenien ja luotsien yhteistyö ei toimi toivotulla tavalla, mikä aiheuttaa vaaratilanteita. Näiden toimijoiden välistä yhteistyötä pitäisikin parantaa. SYKE:n, Rajavartiolaitoksen, Merenkululaitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön rooleista ja vastuista on olemassa kirjaukset ja yhteistoimintamuistioita, mutta niitä ei haastateltujen perusteella tunneta toimijakentällä riittävän kattavasti. Tiedonkulkuun toivotaan parannusta. Työnjaon kirjauksia toivotaan joissakin rajapinnoissa selkeytetävän vielä nykyisestäkin.

Operatiivisen toiminnan työnjakoa voidaan parantaa myös keskittämällä operatiivista osaamista sekä keskittämällä johtamisvastuuta ja operatiivista vastuuta ja velvollisuuksia merellisten osaajatoimijoiden käsiin, jolloin monialaonnettomuuksien hallinta tehostuisi.

Kehittämällä eri viranomaisten menetelmiä (torjuntatoimia jne.) voidaan parantaa myös viranomaisten välistä työnjakoa. Öljyntorjuntaan on esimerkiksi saatu lisää kalustoa, mutta henkilöstöresurssit ovat edelleen riittämättömät. Työnjaon kehittäminen vaatii myös riittäviä resursseja eri toimijoilta.

Käytännön toimenpiteenä meriturvallisuuden työnjaon parantamiseksi operatiivisella tasolla ehdotettiin VIRVE-verkon hyödyntämistä meripelastustyössä. VIRVE-verkko on meriturvallisuuden osalta vajaakäytössä, eikä esimerkiksi meriturvallisuusharjoituksissa käytetä VIRVE-verkkoa lainkaan.

Meripelastuslain haluttaisiin koskevan myös sisävesiä. Saimaan vesipelastuskeskusta on ehdotettu perustettavaksi Savonlinnaan. Vesipelastuskeskukseen voisi kuulua pelastus- ja öljyntorjuntavarustein varusteltu rekka. Etelä-Savon pelastuskeskus sijaitsee Mikkeliissä, jonne ei ole paljoa laivaliikennettä.

Työnjakoa voitaisiin parantaa onnettomuustutkintaa säätelevän lain ja asetuksen yksityiskohtia kehittämällä. Lainsäädännöstä olisi käytävä selkeästi ilmi, mihin tarkoitukseen tutkinnassa kertyvää tietoa saadaan käyttää ja saadaanko sitä käyttää esimerkiksi aineistona korvaus- ja oikeuskäsittelyissä.

Talvimerenkulussa jäänmurron avaaminen kilpailulle tuo mukanaan uusia työnjaollisia haasteita. Mikäli jäänmurtokilpailun voittaa uusi yrittäjä, se on pystyttävä kouluttamaan siten, että uusi toimija pystyy toimimaan Suomen aluevesillä samoin kuin muutkin toimijat.

Turvallisuuden uskotaan paranevan, mikäli varustamoissa sisäistetään turvallisuuden merkitys. Turvallisuusjohtamisjärjestelmiä pidetään parhaana turvallisuutta pa-



rantavana järjestelmänä kymmenen viime vuoden ajalta. Turvallisuusjohtamisjärjestelmät tulisi päivittää säännöllisesti ja saada turvallisuusajattelu aktiiviseksi omaehtoiseksi osaksi koko toimintaa, jolloin viranomaisille jäisi kansainvälisen vaihtamisen roolin lisäksi vain satunnainen valvonta.

#### 4.1.3 Meriturvallisuuden yhteistyö ja tiedottaminen

- ❖ Haastatelluissa organisaatioissa kansainvälistä yhteistyötä pidettiin pääasiassa hyvänä.
- ❖ Haastatteluista välittyi luottamus meriturvallisuuden toimijoihin. Yhteistyön suurimmiksi vahvuuksiksi mainittiin hyvät yhteydet viranomaistahoihin ja toimijoiden sitoutuminen hyvään meriturvallisuuteen. Lisäksi vahvuudeksi katsottiin se, että meriturvallisuuden toimijat tuntevat ja hoitavat omat tehtävänsä.
- ❖ Yhteistyön suurimmiksi heikkouksiksi mainittiin eri toimijoiden kiire, ongelma VTS:n ja luotsauksen välillä, epäselvät rajapinnat eri meriturvallisuustoimijoiden välillä ja meriturvallisuutta parantavien sopimusten täytäntöönpanon valvonnan ontuminen.
- ❖ Tiedonkulku toimii Suomessa pääasiassa hyvin. Tiedonkulussa on kuitenkin päällekkäisyyksiä, eikä eri organisaatioilla ole välttämättä tietoa siitä, kenelle minkin asian tiedottaminen kuuluu.
- ❖ Tiedonkulun vahvuuksina koettiin muun muassa sen joustavuus, tiedon keskittyminen ja tekniikka.
- ❖ Kansainvälisellä tasolla tiedonkulussa on ongelmia, sillä asioista ei välttämättä aina informoida muiden alueen valtioiden viranomaisia, tiedonkulku viivästyy tai ei saavuta tärkeitä toimijoita.

#### Yhteistyön toimivuus eri toimijoiden kesken kansallisesti

Haastatelluista suurimman osan mielestä meriturvallisuuden yhteistyö toimii kansallisesti hyvin. Yhteistyötä eri toimijoiden välillä voidaan kuitenkin aina parantaa. Yhteistyön toimivuus kansallisesti on toimintaedellytys monen organisaation omalle toiminnalle. Yhteistyö toimii usein henkilösuhteiden kautta, jolloin se on herkkä muutoksille. Tämän vuoksi yhteistoiminnalle tarvittaisiin formaalimmat puitteet.

Merenkululaitoksen ja Onnettomuustutkintakeskuksen välinen luottamuspula on yksi konkreettinen esimerkki yhteistyön toimimattomuudesta. Onnettomuustutkintakeskus saattaa tutkia onnettomuutta useita vuosia ja pyytää kommentteja Merenkululaitokselta vasta tutkimuksen loppuvaiheessa, jolloin Merenkululaitoksella ei ole enää aikaa perehtyä tutkintaan perusteellisesti. Tämä johtaa siihen, että Merenkululaitoksessa ei luoteta raporttien johtopäätöksiin.

Ympäristötahojen näkökulmasta yhteistyö toimii kansallisesti hyvin. Meriturvallisuuden eri toimijoilla on omia ympäristöryhmiä, ja lakeja valmistellaan tiiviissä yhteistyössä eri toimijoiden kesken.

Väylänpidossa yhteistyö toimii meriturvallisuuden eri toimijoiden kanssa erittäin hyvin, mutta väylänpidon kannalta yhteistyö ympäristökeskusten kanssa on hieman vaikeaa niiden suuren määrän takia. Eri ympäristökeskuksilla on erilaisia käytäntöjä, jotka vaikeuttavat yhteistyötä.

#### Yhteistyön toimivuus eri toimijoiden kesken kansainvälisesti

Haastatelluissa organisaatioissa kansainvälistä yhteistyötä pidettiin pääasiassa hyvänä. Prestigen ja Erikan haverit ovat johtaneet meriturvallisuuden paranemiseen kansainvälisesti. Erityisesti Ruotsin ja Suomen välinen yhteistyö koettiin hyväksi. Myös Venäjän kanssa yhteistyö on pääasiassa toimivaa muun muassa öljykuljetuksissa. Venäjä suhtautuu ympäristönsuojelukysymyksiin vakavasti: Venäjän liiken-

teessä ei enää käytetä yksipohjaisia aluksia ja tankkien pesuvaatimukset ovat tiukat. Yhteistyötä Venäjän kanssa tehdään myös VTS-toiminnassa, jäänmurrossa ja alusluokituksessa. Venäjä on kuitenkin vaikea yhteistyökumppani, mikä johtuu osittain venäläisen organisaation suuruudesta.

Toisaalta osa haastatelluista oli sitä mieltä, että kansainvälisesti meriturvallisuuden yhteistyö eri toimijoiden välillä ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla ja siinä olisi parantamisen varaa. Lähes kaikkien haastateltujen mielestä IMO:n asemaa kansainvälisenä meriturvallisuustoimijana olisi ehdottomasti vahvistettava ja EU:n asemaa taas heikennettävä. EU on alueellinen toimija - tosin laajalla alueella - mutta EU:n antamat säännökset koskevat ainoastaan unionin jäsenmaita, eikä niillä siten ole niin suurta merkitystä kuin IMO:ssa tehdyillä sopimuksilla. IMO:ssakaan tehdyt sopimukset eivät koske kaikkia lippuvaltioita, mutta kuitenkin 98 prosenttia maailman kauppaa-alustonnistosta. Merenkulku on erittäin globaalia toimintaa, jolloin myös säännösten ja sopimusten tulee olla globaaleja. Aikataulujen tiukentaminen ja muut vastaavat toimenpiteet vääristävät kilpailutilannetta ja antavat Euroopan unionin ulkopuolisille aluksille etulyöntiaseman.

Erään haastatellun mielestä meriturvallisuuden yhteistyön heikko kohta on siinä, että EU:n alueella on 20 merenkulkuhallintoa, jotka tekevät päällekkäistä työtä. Tehtäviä pitäisikin haastatellun mielestä keskittää enemmän EMSA:lle. EU:n 25 jäsenvaltiosta 20 on rantavaltioita, ja EU haluaa nostaa profiiliaan merenkulkuasioissa, joten IMO:n ja EU:n välisestä suhteesta on syytä keskustella. Suomella ja komissiolla on sama linja korkeasta meriturvallisuuden tasosta, kun taas esimerkiksi Kreikan, Kyproksen ja Maltan linja meriturvallisuuskysymyksissä on lievempi. Komissiossa ei ole kuitenkaan riittävästi meriturvallisuuden asiantuntemusta.

Meriturvallisuuskysymysten paras Kansainvälinen asiantuntemus on IMO:lla, joten voidaan kysyä, pyrkikö EU ottamaan liian suuren roolin meriturvallisuuskysymyksissä. EMSA:n roolina oli alussa komission avustaminen, mutta se haluaa aktiivisempaa roolia. Vaarana on, että EMSA puuttuu kansallisten hallitusten toimivaltaan kuuluvaan päätöksentekoon. Pyrkimys tietojärjestelmien yhdistämiseen on hyvä tavoite, mutta eurooppalaista Coast Guardia ei koeta tarvittavan.

Osa tahoista taas arvioi kansainvälisen yhteistyön toimivan hyvin. Näissä tapauksissa tarkoitettiin ehkä EU:ta ja IMO:a konkreettisempaa yhteistyötä kansainvälisten oman alan tai sidosryhmien edustajien kanssa.

Vastuu kansainvälisestä yhteistyöstä meriturvallisuuteen liittyvissä asioissa IMO:ssa ja EU:ssa on hajaantunut: Merenkululaitoksen vastuulla on työskentely IMO:ssa, kun taas liikenne- ja viestintäministeriö vastaa työskentelystä EU:n foorumeilla. Työskentelyn koettiin olevan liian jakautunut Merenkululaitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön välillä.

Vaikka erään haastatellun mielestä Itämeriyhteistyön, erityisesti HELCOM-yhteistyön, arvo on kyseenalainen, todettiin haastatteluissa sekä tiedotuksen että yhteistyön toimivan hyvin Itämeritasolla. Asiaa edesauttavat myös sellaiset järjestelmät kuin HELCOM:in ilmoitusjärjestelmä saasteista (HELCOM Pollution Report, POLREP), jonka kautta voidaan tiedottaa tapahtumista ja pyytää apua muilta valtioilta.



### **Yhteistyön suurimmat vahvuudet**

Haastatteluista välittyi luottamus meriturvallisuuden toimijoihin. Yhteistyön suurimmiksi vahvuuksiksi mainittiin meriturvallisuussektorilla työskentelevien henkilöiden välinen yhteistyökyky, yhteiset päämäärät, hyvät yhteydet viranomaisiin ja toimijoiden sitoutuminen hyvään meriturvallisuuteen. Lisäksi vahvuudeksi katsottiin se, että meriturvallisuuden toimijat tuntevat ja hoitavat omat tehtävänsä. Yksi edesauttava tekijä on jo usein aiemminkin todettu suomalaisten organisaatioiden pienuus, joissa byrokratia ei hidasta merkittävästi yhteistyötä. Toimijat ovat erittäin hyvin verkottuneet, erityisesti viranomaiset, mutta myös muut organisaatiot, järjestöt ja jopa yksityishenkilöt.

Yksi yhteistyön suurista vahvuuksista on se, että Suomessa voidaan perustaa toimikuntia ja muita vastaavia elimiä työskentelemään asioiden parissa ja kaikki tärkeät toimijat ovat mukana työskentelyssä. Suuressa maassa tämä ei olisi mahdollista, sillä toimikunta kasvaisi niin suureksi, että työ olisi tehotonta.

Vielä yksi vahvuus on se, että näissä suhteellisen pienissä kansallisissa piireissä toimivat ihmiset omaavat saman kulttuuritaustan. Toimijoilla on hyvin usein vahva merenkulkutausta ja he puhuvat samaa kieltä. Toki vahvuus koko merenkulun turvallisuuden hallinnassa on myös eri toimijoiden erilaisuus, josta muodostuu laaja tietotaito eri aloilta. Henkilöiden vaihtuvuus on pientä, mikä on yhteistyön elinehto.

### **Yhteistyön suurimmat heikkoudet**

Vaikka yhteistyön koettiin pääasiassa toimivan kohtuullisen hyvin, parannettavaa on kuitenkin vielä. Yhteistyön suurimmiksi heikkouksiksi mainittiin eri toimijoiden kiire, negatiivinen reviirijätteleminen, jo aiemminkin mainittu ongelma VTS:n ja luotsauksen välillä, epäselvät rajapinnat eri meriturvallisuustoimijoiden välillä ja meriturvallisuutta parantavien sopimusten täytäntöönpanon valvonnan ontuminen.

Meriturvallisuuden hallinnassa on mukana sekä siviili- että sotilasorganisaatioita, joiden toimintaperiaatteet ja -kulttuuri poikkeavat toisistaan. Tämä ei ole toistaiseksi haitannut toimintaa, mutta on kuitenkin mahdollista, että organisaatioiden kulttuurierot vaikuttavat toimintaan.

Kilpailu resursseista on ollut jo jonkin aikaa kovaa ja aiheuttanut sen, että organisaatioiden täytyy saada lisätehtäviä tai muuten vahvistaa kenttäänsä oman toimintansa varmistamiseksi.

Operatiivisiin tilanteisiin liittyvä viestintä vaatii paljon kehittämistä. Puheviestinnän ja dataviestinnän mahdollisuuksia ei ole käytetty riittävästi hyväksi.

Kansainvälisessä yhteistyössä heikkoutena voidaan pitää asioiden käsittelyn hitautta. Lisäksi suuri osa kansainvälisistä määräyksistä tehdään ajatellen valtameriympäristöä. Itämeren valtioiden välinen yhteistyö on kehittymätöntä.

### **Tiedonkulun toimivuus eri toimijoiden välillä**

Tiedonkulku toimii Suomessa haastateltujen mielestä pääasiassa hyvin. Erityisesti Merenkululaitos tiedottaa erittäin tehokkaasti tiedotuslehtensä kautta. Tiedonkulussa on kuitenkin päällekkäisyyksiä, eikä eri organisaatioilla ole välttämättä tietoa siitä, kenelle minkäkin asian tiedottaminen kuuluu. Haastatellut kokivat kuitenkin pääasiassa saavansa kaiken tarvitsemansa tiedon, vaikka tiedonhankinnassa tarvitaankin aktiivisuutta. Tiedonsaamista vaikeuttaa myös se, että tietoa tulee päivittäin runsaasti ja oleellisen tiedon seulominen joukosta on sekä vaikeaa että aikaa vievää.

## **Tiedonkulun vahvuudet**

Tiedonkulun vahvuuksina koettiin muun muassa sen joustavuus, tiedon keskittyminen ja tekniikka. Suomessa sähköpostijärjestelmät ja puhelimet toimivat hyvin, joten tieto siirtyy reaaliaikaisesti. Suomi onkin markkinajohtaja sähköisessä tiedonsiirrossa.

Meriturvallisuusasioiden asiantuntemus on keskittynyt tietyille asiantuntijoille, jolloin tietoa on helppoa etsiä oikeista paikoista. Ihmiset tuntevat toisensa henkilökohtaisesti ja tiedonkulku paranee tästä syystä, koska tiedetään kenen kanssa kommunikoidaan ja keneen tulee ottaa yhteyttä. Yhtenä vahvuutena pidettiin METO-yhteistyötä, jossa mukana on myös SYKE. Yhteistyö on selkeyttänyt tiedotusvastuita ja sitä, ketä tulee tiedottaa mistäkin asiasta. Myös PortNet-järjestelmä on parantanut tiedonkulkua.

Erilaiset Internet-pohjaiset järjestelmät mahdollistavat reaaliaikaisen tilannekuvan seuraamisen tietotekniikan avulla ja tiedonkulku on todella toimivaa. Myös VTS-toiminta on parantanut tiedonvälitystä, sillä VTS-keskukset ovat meriturvallisuustiedon tehokkaita välittäjiä. Myös kansainväliseen ja kansalliseen lainsäädäntöön perustuva merivaroitujärjestelmä on hyvä esimerkki tiedonkulun vahvuuksista.

## **Tiedonkulun heikkoudet**

Meriturvallisuuden asiantuntemuksen keskittyminen vain muutamille asiantuntijoille on etu, mutta toisaalta myös heikkous, sillä asiantuntijan jääminen syystä tai toisesta pois tehtävästään asettaa organisaation vaikeaan asemaan. Siksi meriturvallisuuden asiantuntemusta pitäisikin jakaa organisaation sisällä useammalle työntekijälle.

Haastatellut kokivat, että virallisessa tiedonkulussa on heikkouksia ja lainsäädäntö sekä määräykset tiedonkulusta puuttuvat. Huolimatta tekniikan kehitymisestä meriturvallisuudesta vastaavilta puuttuu instrumentti tiedonlevitykseen. Esimerkkinä tiedonkulun puutteista voidaan mainita Estonia-tutkinnassa ilmitullut tiedonkulun katkos, joka paljasti sen, että eri varustamoiden aluksilla oli rikkoutunut visiireitä, mutta tieto rikkoontumisista ei kulkenut viranomaisille. Pienemmässä mittakaavassa vastaavasti aina ei ilmoiteta meriturvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä (pimeistä poijuista ym.), vaan niitä pidetään turhan vähäpätöisinä.

Onnettomuus- ja häiriötilanteita sekä tiedonkulkua niiden yhteydessä tulisi harjoitella enemmän. Suomen alueella tapahtuu hyvin harvoin onnettomuuksia ja siksi harjoituksien määrää tulisi lisätä, jotta toimijat osaisivat toimia oikein ja nopeasti akuutissa tilanteessa. Harjoituksiin pitäisi osallistua riittävä määrä henkilöstöä niin, että todellinen hyöty oppimiselle realisoituu. Akuuteissa tilanteissa ei toimijoilla ole aikaa keskittyä tiedottamiseen ja siksi apuna pitäisin olla tiedottajia, jotka tuntevat myös asian. Yksistään tiedottamisen osaaminen ei riitä, vaan tiedottajan tulisi osata myös itse substanssi.

Eräs haastatelluista oli sitä mieltä, että meriturvallisuuskenttä on jossain määrin hajallaan ja että erityisesti tutkimustieto on hajallaan. Tiedonsaanti tutkimustuloksista on kovin hajanaista, jolloin hyöty tehdyistä tutkimuksista jää vahaaksi. Ajan kohtaisiin merkittäviin merenkulun ja sen turvallisuuden asioihin liittyvä tutkimustoiminta, tutkimusten toteutus ja tulokset jäävät lisäksi huomioimatta asioiden hoitamisessa. Tämä on vastoin liikenne- ja viestintäministeriön linjausta, jonka mukaan tutkimuksia teetetään, jotta voidaan nojautua niihin päätöksenteossa ja hallinnon kehittämisessä.

Erään toisen haastatellun mielestä toimijoiden suuri lukumäärä on tiedonkulun heikkous. Vastuullisia toimijoita on liikaa, jolloin tieto ei välttämättä saavuta kaik-



kia. Kaikille merenkulkusektorin toimijoille ei välttämättä ole edes selvää, kenelle heidän tulisi tiedottaa.

Osa haastatelluista taas koki, että tiedottamisen koordinointi on puutteellista tai että sitä ei ole lainkaan, eikä erilaisten tiedonvälitysjärjestelmien mahdollisuuksia ole täysin hyödynnetty.

Yksittäisenä esimerkkinä tiedonkulun toimivuuden ongelmista voidaan mainita tiedonkulku liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen välillä: ministeriö saa usein ensitiedon kehitteillä olevasta asiasta vasta, kun valmistelu on jo pitkällä. Liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen välistä tiedottamista tulisi-kin parantaa.

Kansainvälisellä tasolla tiedonkulussa on ongelmia, sillä asioista ei välttämättä aina informoida muiden alueen valtioiden viranomaisia, tiedonkulku viivästyy tai ei saavuta tärkeitä toimijoita. Osa haastatelluista koki, että yhteistyöelimien, esimerkiksi HELCOM:in, toiminta ei ole riittävän tiivistä.

#### 4.1.4 Meriturvallisuuteen vaikuttaminen

- ❖ Organisaatioiden vaikutusmahdollisuudet meriturvallisuuteen olivat sekä vaikuttamista lainsäädännön ja aloitteiden kautta että tulosohjauksen ja yhteistyön kautta, mutta myös tiedottamista ja lausuntojen antamista.
- ❖ Osa haastatelluista organisaatioista ei kokenut, että niillä olisi alueellisia vaikutusmahdollisuuksia meriturvallisuuteen.
- ❖ Meriturvallisuustoiminnoilla on suuri merkitys useimpien haastateltujen organisaatioiden toiminnalle.
- ❖ Merenkululaitoksen asema meriturvallisuusasioissa Suomessa on keskeinen. Mielipiteet liikenne- ja viestintäministeriön vaikuttavuudesta meriturvallisuustoimijana jakaantuivat kahtia: osa haastatelluista piti liikenne- ja viestintäministeriötä meriturvallisuusasioissa Suomen toiseksi tärkeimpänä toimijana kun taas osa haastatelluista piti ministeriötä vähäisenä toimijana.
- ❖ Merenkulun merkitys Suomelle ei näy liikenne- ja viestintäministeriön toiminnassa.
- ❖ Ympäristöhallintoa pidettiin yleisesti melko pienenä toimijana meriturvallisuuden kannalta, mutta ympäristöasioissa sillä on luonnollisesti keskeinen rooli. Ympäristöhallinnon roolin arvioitiin kasvavan tulevaisuudessa.
- ❖ Sosiaali- ja terveysministeriötä pidettiin pienenä toimijana meriturvallisuusasioissa. Myös tullin rooli meriturvallisuuden hallinnassa on melko pieni.
- ❖ Rajavartiolaitoksen, merivoimien ja puolustusvoimien rooli meriturvallisuuden kannalta koettiin olevan kohtalaisen merkittävä. Rajavartiolaitoksella on erittäin tärkeä tehtävä onnettomuustilanteissa henkien pelastamisen ja öljyntorjunnan kannalta. Puolustusvoimien roolin meriturvallisuustoimijana katsottiin olevan pienempi kuin Rajavartiolaitoksen.

#### Organisaation vaikutusmahdollisuudet meriturvallisuuteen alueellisella ja valtakunnallisella tasolla

Merenkululaitoksen toimintojen, Opetushallituksen, ympäristöministeriön ja SYKE:n toiminnalla arvioitiin olevan vaikutusta sekä alueelliseen että valtakunnalliseen meriturvallisuuteen. Vaikutus syntyy eri organisaatioiden lakien puitteissa tapahtuvasta toiminnasta, mutta myös yleisestä vaikuttamisesta, johon katsottiin kuuluvan muun muassa tiedottaminen, tutkimus ja osallistuminen eri foorumeiden työskentelyyn.

Muutamit organisaatiot totesivat, ettei niillä ole mahdollisuuksia vaikuttaa meriturvallisuusasioihin kansainvälisesti, eivätkä ne myöskään kaipaa tällaisia vaikutus-

mahdollisuuksia, vaan kokevat, että meriturvallisuusasioihin vaikuttaminen kansainvälisesti on viranomaisten tehtävä. Kansainvälisiä vaikutusmahdollisuuksia ei kuitenkaan kysytty haastatteluissa järjestelmällisesti.

Organisaatioiden vaikutusmahdollisuudet olivat sekä vaikuttamista lainsäädännön ja aloitteiden kautta että tulosohjauksen ja yhteistyön kautta, mutta myös tiedottamista ja lausuntojen antamista. Jotkin organisaatiot kokivat, että vaikka niillä on vaikuttamismahdollisuuksia, niiden sanoma ei tule kuulluksi.

Osa haastatelluista organisaatioista ei kokenut, että niillä olisi alueellisia vaikutusmahdollisuuksia meriturvallisuuteen. Yhdistykset kokivat voivansa vaikuttaa meriturvallisuusasioihin valtakunnallisesti. Tärkeimmät vaikutusmahdollisuudet meriturvallisuuteen tulevat tiedottamisen ja työryhmätyöskentelyn kautta. Meriturvallisuuteen vaikuttaminen on kaksisuuntaista: toisaalta pyritään vaikuttamaan viranomaistahoihin työryhmissä ja toisaalta taas muihin toimijoihin tiedottamalla.

Toisinaan organisaation vaikuttavuus meriturvallisuuteen toimii merenkulun eri sektoreiden välillä, eikä maantieteellisesti, sillä organisaatiot voivat myös vaikuttaa meriturvallisuuteen alueella olemalla tunnettuja henkilökohtaisesti, olemalla yhteiskunnallisesti aktiivisia, tuntemalla satamajohtajia, merivartioston henkilöstöä, poliiseita, luotseja ja varustajia.

Esimerkkinä mainittiin, että kun Merenkululaitoksen merenkulkupiirit lakkautettiin, aluetasolle jäivät jäljelle vain tarkastusyksiköt ja mahdollinen väylätilaaja. On olemassa pelko, että väylän tilaajapuoli jakautuu, joten tulevaisuudessa alueellisen vaikuttavuuden säilyminen on ongelma, mikäli asioista ei sovita. Myös valmiusvastuusta kriisiajalla saattaa tulla ongelma, jos kaikki vastuu keskitetään Suomen eteläosiin. Alueellisia palveluja kehittämällä organisaatio voi vaikuttaa meriturvallisuuteen. Yleensä palvelujen tarjoaminen kuitenkin vaikuttaa valtakunnallisesti.

### **Meriturvallisuustoimintojen merkitys organisaation toimintaan**

Meriturvallisuustoiminnoilla on suuri merkitys useimpien haastateltujen organisaatioiden toiminnalle. Haastatelluista organisaatioista osa totesi koko heidän toimintansa olevan meriturvallisuustoimintaa. Erittäin tärkeäksi koettiin se, että organisaatioilla on meriturvallisuusasioissa taho, johon ottaa yhteyttä ongelmatilanteissa.

Haastatelluissa organisaatioissa oli myös sellaisia organisaatioita, joissa meriturvallisuus on vain osa toimintaa. Nämäkin organisaatiot kuitenkin korostivat meriturvallisuustoimintojensa tärkeyttä. Kaksi haastatelluista organisaatioista kuitenkin koki, että meriturvallisuustoiminnot ovat organisaation toiminnan kannalta toissijaisia.

### **Merenkululaitoksen vaikuttavuus meriturvallisuustoimijana**

Merenkululaitoksen asema meriturvallisuusasioissa Suomessa on keskeinen. Se on myös suurin ja "painavin" meriturvallisuustoimija Suomessa. Merenkululaitosta pidettiin haastatteluissa tärkeimpänä meriturvallisuusasioiden vetäjänä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Useat haastatellut uskoivat, että ilman Merenkululaitoksen aktiivista toimintaa meriturvallisuusasiat olisivat Suomessa heikommalla tasolla kuin mitä ne nykyään ovat. Varustamoiden ja alusten oikeanlaisella toiminnalla on kuitenkin välttämätön ja positiivinen vaikutus Merenkululaitoksen asemaan meriturvallisuuden hallinnan kannalta, sillä viimekädessä meriturvallisuus on kiinni aluksilla tehtävistä päätöksistä. Tämän vuoksi hyvässä hengessä tapahtuva vuorovaikutus varustamoiden, alusten ja Merenkululaitoksen välillä on äärimmäisen tärkeää meriturvallisuuden positiivisen kehittymisen kannalta.

Merenkululaitoksen vaikuttavuuden meriturvallisuustoimijana on viime vuosina koettu heikentyneen, vaikka sen pitäisi vahvistua. Merenkululaitoksen todettiin



kuitenkin yleisesti olevan suurin kansallinen vaikuttaja meriturvallisuuteen. Vaikutavuuden todettiin paranevan edelleen, jos Merenkululaitos kykenisi kohdistamaan satamavaltiotarkastukset todellisiin riskiryhmiin. Tarkastuksien pohjana tulisi olla riskianalyysit, joiden avulla on tunnistettu ne alukset, jotka ovat todellisia riskitekijöitä.

Veneilyn osalta Merenkululaitosta pidetään vesiliikennemyönteisenä. Sillä on uskottavuutta ja se on luotettava.

### **Merenkululaitoksen rooli meriturvallisuuskysymyksissä ja sidosryhmien odotukset Merenkululaitokselta**

Merenkululaitoksen tehtävät liittyvät lainsäädännön täytäntöönpanoon väyläinfrastruktuuriin, alusturvan, alusliikenteenohjauksen ja jäänmurron osalta. Merenkululaitoksen tehtävä on myös olla valvova viranomainen meriturvallisuuskysymyksissä sekä toimia moottorina meriturvallisuudelle. Myös merenkulun opetuksen kannalta Merenkululaitos on keskeinen tekijä.

Merenkululaitoksen toiminta on haastateltujen mielestä selvästi parantunut 1990-luvun alusta ja sen kehitykseen ollaan tyytyväisiä. Erityisesti Merenkululaitoksessa on vähentynyt pyrkimys kansalliseen erityissäätelyyn. Merenkululaitoksen toimintaa luonnehditaan ammattitaitoiseksi. Erityisen hyväksi Merenkululaitoksen toiminnassa on koettu muun muassa toiminta IMO:ssa, Venäjä/Viro-yhteistyö ja pohjoismainen yhteistyö.

Merenkululaitoksen vanhanaikaisen asiakaspalvelun koetaan haittaavan Merenkululaitoksen toimintaa. Merenkululaitosta kritisoitiinkin vanhakantaisesta ja jäykästä asiakaspalvelusta, ja asiakaspalvelun toivottiin muuttuvan asiakaslähtöisemmäksi. Merenkululaitoksen sidosryhmät odottavat lisäksi Merenkululaitokselta vuoropuhelun käymistä asiakkaidensa kanssa sekä käytännönläheistä toimintaa. Merenkululaitokselta odotetaan myös voimakkaampaa roolia asennekasvattajana. Esimerkiksi inhimillisen tekijästä merenkulussa ei viime vuosina ole enää puhuttu, mikä on selkeä puute.

Osa haastatelluista epäili, että Merenkululaitokselle eivät ehkä ole vielä selvinneet sen uudet tehtävät organisaatiomuutoksen jälkeen, vaan se etsii vielä toimintatapojaan. Lisäksi merenkulkupiirien tilanteen epäiltiin vaikeuttaneen Merenkululaitoksen sopeutumista uuteen tilanteeseen.

Merenkululaitoksella on sekä tietoa että taitoa merenkulun asioiden hoitamisesta. Useimpien haastateltujen organisaatioiden mielestä Merenkululaitoksen asemaa merenkulkuasioissa pitäisi vahvistaa ja sen pitäisi pystyä voimakkaaseen vaikuttamiseen merenkulkuasioissa kansallisesti ja erityisesti EU-tasolla. Siitä huolimatta, että Suomi on pieni maa, Suomen edustajien pitäisi pyrkiä tuomaan esille erityisesti EU-tasolla Suomen erityispiirteitä. Vaikka Merenkululaitoksen todettiin jo nyt olevan aktiivisessa roolissa, toivottiin siltä vielä aktiivisempaa roolia. Erityisesti mainittiin aktiivisempi rooli ympäristöturvallisuuskysymyksissä. Merenkululaitokselta odotetaan selkeitä ohjeita sen vastuulla oleviin asioihin ja työskentelyä meriturvallisuuden edelleen kehittämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa.

Norminantoyhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen välillä on kehitettävää. Perustuslakia on käytävä läpi perusoikeuksien kannalta. Säädökset ym. on annettava lakeina. Muuttuneessa tilanteessa Merenkululaitoksella ei ole riittävää lainsäädännöllistä osaamista. Tässä suhteessa tarvitaan lisää koulutusta ja yhteistyöprojekteja.

Koettiin hyväksi, että yhteiskunta huolehtii Merenkululaitoksen kautta veneilyturvallisuuteen liittyvistä asioista. Esimerkiksi merikarttatoiminta on ollut hyvää ja Me-



renkulkulaitos on hoitanut myös "vähemmän ruuhkaisten alueiden kartoituksen". Markkinaehtoinen toiminta herättää kuitenkin tältä osin kysymyksiä.

### **Liikenne- ja viestintäministeriön vaikuttavuus ja rooli meriturvallisuustoimijana sekä sidosryhmien odotukset**

Mielipiteet liikenne- ja viestintäministeriön vaikuttavuudesta meriturvallisuustoimijana jakaantuivat kahtia: osa haastatelluista piti liikenne- ja viestintäministeriötä meriturvallisuusasioissa Suomen toiseksi tärkeimpänä toimijana kun taas osa haastatelluista piti ministeriötä vähäisenä toimijana. Lähes kaikille haastatelluille oli yhteistä huoli liikenne- ja viestintäministeriön organisaatiomuutoksen seurauksista merenkululle.

Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävänä on toimia lainvalmistelijan roolissa, joskin jotkut näkivät liikenne- ja viestintäministeriön roolin vähentyneen viime aikoina. Ennen kaikkea liikenne- ja viestintäministeriön tehtävänä on olla lainsäädäntövastuullinen ja merenkulkupolitiikan luoja. Sen tehtävänä on myös edustaa Suomea meriturvallisuuskysymyksissä kansainvälisesti. Liikenne- ja viestintäministeriön rooli meriturvallisuudessa on haastateltujen mielestä ollut melko näkymätön muuten kuin välillisesti. Toisaalta liikenne- ja viestintäministeriön ei kuuluisikaan osan haastateltujen mielestä olla näkyvä toimija meriturvallisuusasioissa, sillä sen tehtävänä on toimia suuntaviivojen vetäjänä eikä aktiivisena toimijana meriturvallisuuskysymyksissä. Ministeriön tehtäväksi mainittiin koordinoivana organisaationa toimiminen, kun taas poliittiset tarpeet kanavoituvat viranomaisille.

Osa haastatelluista piti liikenne- ja viestintäministeriötä joissain asioissa tärkeämmässä asemassa kuin Merenkulkulaitosta. Liikenne- ja viestintäministeriöllä koettiin olevan suuri rooli Merenkulkulaitoksen isäntänä. Osa haastatelluista taas hahmotti hyvin selkeästi, millainen työnjako Merenkulkulaitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön välillä tulisi olla: ministeriö on lakien valmistelija, jonka tulisi luoda merenkulkupolitiikkaa, kun taas Merenkulkulaitos on viranomaistaho, jolle kuuluu toimeenpano ja valvonta. Merenkulkulaitoksen tulee vastata operatiiviseen ja tekniseen turvallisuuteen liittyvien asioiden valvonnasta, kun taas ministeriön tulee olla aktiivinen säädösten valmistelija ja kehittäjä. Toiset näkivät liikenne- ja viestintäministeriön resurssit liian ohuiksi ohjaamaan Merenkulkulaitoksen toimintaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön rooli nähtiin myös rahoittajana, jolloin siltä toivottiin tarkempaa kannanottoa kustannuspolitiikkaan ja siihen, miten kustannukset rahoitetaan (esim. erilaiset kehittämisprojektit). Merenkulun merkitys Suomelle ei näy riittävästi liikenne- ja viestintäministeriön toiminnassa. Esimerkiksi väylänpito saa varsin pienen painoarvon, sillä myönnetyt summat ovat varsin pieniä verrattuna muihin liikennemuotoihin.

Haastateltujen mielestä liikenne- ja viestintäministeriöltä ovat puuttuneet linjaukset. Merenkulkuasioissa sen toiminta on kuitenkin tähän asti ollut kohtalaisen hyvää, mutta merenkulkuyksikön lopettamisen pelätään vaarantavan tulevaisuudessa merenkulkuasioiden hoidon ministeriössä. Tällä hetkellä ministeriössä työskentelevät merenkulkuasioita hoitavina edelleen samat henkilöt kuin lakkautetun merenkulkuyksikönkin aikana. Tulevaisuudessa liikenne- ja viestintäministeriössä ei välttämättä ole todellista merenkulun asiantuntemusta, ellei ministeriössä huolehdita siitä, että merenkulkuasioista vastaavilla henkilöillä on riittävä asiantuntemus merenkulkuasioiden hoitamiseksi.

Sidosryhmien odotukset liikenne- ja viestintäministeriön suhteen ovat osin ristiriitaisia: toisaalta siltä odotetaan tiukempaa otetta Merenkulkulaitokseen ja toisaalta sen toivottiin antavan Merenkulkulaitokselle enemmän vaikutusmahdollisuuksia ja luottavan Merenkulkulaitoksen asiantuntemukseen meriturvallisuusasioissa.



### **Ympäristöhallinnon vaikuttavuus ja rooli meriturvallisuustoimijana sekä sidosryhmien odotukset**

Ympäristöhallintoa pidettiin yleisesti melko pienenä toimijana meriturvallisuuden kokonaisuuden kannalta, mutta ympäristöasioissa, muun muassa öljyntorjunnassa, sillä on luonnollisesti keskeinen tehtävä. SYKE:n vastuulla on öljyntorjunta, mutta joidenkin haastateltujen mielestä SYKE:n merenkulun asiantuntemuksessa on puutteita. He katsoivat, että onnettomuuden tapahduttua saattaa tulla ristiriitaa siitä, mitkä olisivat kokonaisturvallisuuden kannalta parhaat toimenpiteet. Ympäristöministeriön ja SYKE:n yhteisroolin nähtiin olevan lainvalmistelijan ja suorittavan toimijan välimaastossa, kun se muiden ministeriöiden kohdalla on puhtaasti lainvalmistelijan rooli. Ympäristöhallinnon roolin arvioitiin kasvavan tulevaisuudessa.

Ympäristöhallintoa kritisoitiin haastatteluissa siitä, että se kopioi säädöksiä suoraan ulkomailta. Kritisoijat katsoivat, että säädökset pitäisi soveltaa paremmin Suomen oloihin varsinkin silloin, kun siihen on erikseen annettu mahdollisuus. Joissain tapauksissa ympäristönsuojelu ja meriturvallisuus saattavat olla ristiriidassa keskenään. Haastatteluissa epäiltiin myös sitä, että onko ympäristöhallinto tiedostanut käytännön vaarat siinä, että kokematon merenkulkija saa liikkua Itämerellä talviolosuhteissa ilman jääneuvonantajaa. Ympäristöviranomaisten katsottiin myös olevan liian irrallaan merenkulun koulutuksesta.

### **Sosiaali- ja terveysministeriön vaikuttavuus ja rooli meriturvallisuustoimijana sekä sidosryhmien odotukset**

Sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueeseen koettiin kuuluvan merimiesten terveysasiat, alusten asuintilojen, työolojen ja nostolaitteiden tarkastukset yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön työsuojelutarkastajien ja Merenkululaitoksen alueellisten tarkastusyksiköiden kanssa.

Sosiaali- ja terveysministeriötä pidettiin pienenä toimijana meriturvallisuusasioissa. Haastatellut kokivat, että sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole merenkulkuasioiden asiantuntemusta, vaan päätökset tehdään maallikoiden näkökulmasta. Tämän vuoksi sosiaali- ja terveysministeriön toivottiin kuuntelevan asiantuntijoiden mielipiteitä ja huomioimaan ne päätöksiä tehtäessä.

### **Tullin vaikuttavuus ja rooli meriturvallisuustoimijana sekä sidosryhmien odotukset**

Tullin rooli meriturvallisuuden hallinnassa on melko pieni. Tullilla on kyllä oma tärkeä tehtävänsä, mutta kokonaisuuden kannalta tehtävät eivät ole merkittäviä. PortNet-järjestelmä on osa meriturvallisuutta ja tullit taas on keskeinen yhteistyökumppani PortNet'in toiminnassa. Tullilla on tärkeä rooli myös tilanteissa, joissa annetaan tuomioita öljypäästörikkomuksista. ISPS-koodin kautta tullin rooli on ehkä hieman kasvanut.

Tulli auttaa jonkin verran Merenkululaitosta meriturvallisuuteen vaikuttavissa asioissa raportoimalla laivoilla käydessään havaituista puutteista. Haastateltujen organisaatioiden yhteistyö tullin kanssa on toiminut hyvin, ja yhteistyön toivottiin jatkuvan myös tulevaisuudessa hyvänä.

### **Rajavartiolaitoksen vaikuttavuus ja rooli meriturvallisuustoimijana sekä sidosryhmien odotukset**

Rajavartiolaitoksella on selkeä rooli. Se on aktiivisesti kehittänyt yhteistoimintamuotoja, mutta kehitettävää voisi vielä löytyä. Merialueilla Rajavartiolaitos on aktiivinen ja se on hakenut aktiivisesti yhteistoimintaa. Rajavartiolaitos hoitaa omat tehtävänsä haastateltujen mielestä erityisen hyvin. Rajavartiolaitoksella on erittäin

tärkeä tehtävä onnettomuustilanteissa ihmishenkien pelastamisen ja öljyntorjunnan kannalta. Rajavartiolaitoksella on myös merkittävä rooli osana kansallisen merivalvontajärjestelmää tiedonhankkijana ja yhtenä järjestelmää ylläpitävänä toimijana. Se toimii myös vesiliikenteen valvontaviranomaisena. Rajavartiolaitoksen, Merenkulkulaitoksen ja Merivoimien yhteistyö merivalvonnassa on merkittävä turvallisuutta parantava tekijä. Lisäksi Rajavartiolaitoksella on tärkeä rooli merellisen ympäristön valvonnassa ja se määrää laittomista öljypäästöistä hallinnollisen öljypäästömaksun. Se tekee myös tärkeää yhteistyötä merenkulun koulutuksentarjoajien kanssa. Kaikki haastatellut organisaatiot eivät kuitenkaan pitäneet Rajavartiolaitosta merkittävänä meriturvallisuustoimijana.

Haastateltavat organisaatiot olivat tyytyväisiä yhteistyöhön Rajavartiolaitoksen kanssa ja toivoivat yhteistyön jatkuvan hyvänä jatkossakin.

### **Puolustusvoimien vaikuttavuus ja rooli meriturvallisuustoimijana sekä sidosryhmien odotukset**

Osa haastatelluista ei pitänyt puolustusvoimia merkittävänä meriturvallisuustoimijana tai eivät tuntenee puolustusvoimien meriturvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Osa toimijoista taas arvioi puolustusvoimien tärkeäksi vaikuttajaksi, koska sillä on tärkeä tehtävä onnettomuustilanteissa sekä ihmishenkien että ympäristön pelastamisessa. Puolustusvoimat tekevät myös tärkeää yhteistyötä merenkulun koulutuksentarjoajien kanssa. Puolustusvoimien maanpuolustuksellista roolia pidettiin hyvin voimakkaana, ja se osaltaan vaikuttaa puolustusvoimien toimintaan meriturvallisuusasioissa. Puolustusvoimien roolin meriturvallisuustoimijana katsottiin olevan pienempi kuin Rajavartiolaitoksen. Tärkeänä nähtiin virka-avun tarjoaminen. Lisäksi toivottiin puolustusvoimien kalustoa käytettävän tehokkaammin meriturvallisuuden parantamiseen.

Yhteistyön toimiessa Merenkulkulaitoksen, tullin, Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien välillä niiden yhteiset valvontajärjestelmät ovat erinomainen työkalu meriturvallisuuden kannalta. Yhteisistä valvontajärjestelmistä on hyötyä myös jälkiselvittelytilanteissa.

### **Muiden toimijoiden vaikuttavuus ja rooli meriturvallisuustoimijana sekä sidosryhmien odotukset**

Haastatteluissa mainittiin muiksi meriturvallisuuden toimijoiksi työministeriö, sisäasiainministeriö, pelastuslaitokset, poliisi, satamat, varustamot ja varustamoyhdistykset. Eri toimijoiden roolit meriturvallisuuskysymyksissä ovat kunnossa, kunhan vain yhteistyö eri toimijoiden välillä on riittävää.

Työministeriön vastuulla koettiin olevan työturvallisuus aluksilla ja tämän vuoksi työministeriöllä uskottiin olevan tärkeämpi rooli meriturvallisuuden kannalta kuin monella muulla toimijalla.

Poliisi vaikuttaa toimimalla osana pelastusorganisaatiota ja osana epäiltyjen öljypäästöjen tutkintaa. Erityisesti öljypäästöjen selvittämisellä poliisilla on merkittävä rooli: epäilyksen kohteena olevan aluksen tullessa satamaan poliisi hakee öljynäytteen alukselta. Mukana on usein myös merenkulun tarkastaja, mutta vain poliisilla on tutkintaoikeus. Länsi-Suomen poliisi hoitaa kaikki päästötutkinnat Suomessa.

Pelastuslaitokset vastaavat pelastamisesta alusonnettomuuksissa Saimaalla. Pelastuslaitoksien kalustoa ja sukeltajia käytetään myös Rajavartiolaitoksen apuna meripelastuksessa. Pelastuslaitokset tekevät myös tärkeää yhteistyötä merenkulun koulutuksentarjoajien kanssa.



Luotsaus- ja varustamoliikelaitosten kehitys on ollut myönteistä. Liikelaitostamisella ei ole ollut negatiivisia vaikutuksia meriturvallisuuteen. Positiivista on, että liikelaitokset voivat hankkia lisää resursseja meriturvallisuuteen silloin, kun ne arvioivat lisäresursseja tarvitsevänsä. Yleisesti ottaen liikelaitostamiskehitystä (mukaan lukien Merenkululaitos) on kuitenkin seurattava tarkkaan. Esimerkiksi Norja on ottanut tauon liikelaitostamisessa.

Merenkuoppilaitokset ja tutkimuslaitokset (MKK, TKK, VTT) ovat meriturvallisuuden suuria vaikuttajia. Niiden palveluita ei ehkä käytetä riittävästi hyväksi. Pursiseuroilla, vapaaehtoisilla meripelastusseuroilla, yhdistyksillä, varustamoyhdistyksillä ja varustamoilla (laivaisännät), jopa yhden aluksen yrittäjillä, on merkittäviä vaikutusmahdollisuus, mikäli yhteistyö saadaan toimimaan.

Laivanrakentajapuoli näkee tärkeäksi vaikuttajaksi luokituslaitokset ehkä epäsuorasti varsinkin uusien laivojen osalta.

### 4.1.5 Meriturvallisuuden uhat

- ❖ Uhkia meriturvallisuudelle nykytilanteessa olivat muun muassa Merenkululaitoksen henkilöstön ikärakenne, määrärahojen vähyys ja Suomen iäkäs tonnisto sekä kansallisen vaikuttavuuden vähentyminen.
- ❖ Toimintaympäristölle ehdottomasti suurimpana uhkana pidettiin Itämeren ja erityisesti Suomenlahden suuria liikennemääriä, mihin verrattuna muita mahdollisia uhkia pidettiin huomattavasti pienempinä.
- ❖ Valtionhallinnon ja politiikkojen tietämättömyyttä merenkulun merkityksestä Suomelle pidettiin erittäin huolestuttavana. Erityisen huolestuttavana pidettiin Suomen päättäjien heikohkoja tietoja merenkulun merkityksestä Suomen taloudelle.

#### Meriturvallisuuden uhat nykytilanteessa

Haastatteluissa tuli esille useita tekijöitä, jotka uhkaavat meriturvallisuutta nykytilanteessa. Mainittuja uhkia olivat muun muassa Merenkululaitoksen henkilöstön ikärakenne, määrärahojen vähyys ja sirpaloituneet lait, asetukset sekä määräykset. Meriturvallisuudelle katsottiin uhaksi myös se, että tietoa, jota tulee jatkuvasti lisää, ei saada välitettyä eteenpäin. Myös reaali maailman ja viranomaisten näkemysten eroja pidettiin uhkana. Suurena uhkana on myös lisääntyvä byrokratia, joka laivapäällystön tulee täyttää.

Merenkululaitoksen henkilökunnan keski-ikä on korkea, ja nykyisen henkilöstön jäädessä eläkkeelle Merenkululaitoksesta poistuu paljon asiantuntemusta. Tulevaisuuden kannalta olisi hyvä saada Merenkululaitokseen uutta henkilöstöä, jotta nykyisten työntekijöiden asiantuntemusta voitaisiin siirtää eteenpäin. Uhkana kuitenkin on, että määrärahojen jatkuvasti pienentyessä Merenkululaitokselle käy mahdolliseksi hoitaa tehtäviään meriturvallisuusviranomaisena. Alusliikenteen lisääntyessä lähivesillä, kansallisen tonniston ikääntyessä ja osaajien jäädessä eläkkeelle viranomaisten toimintaresursseja vähennetään. Yleinen resurssipula sekä osaamisessa että rahoituksessa onkin yksi yleisimmin tunnistettuja uhkia meriturvallisuudelle. Myös jatkuva tarve merikuljetusten tehostamiseen on uhka, sillä tuotavuuden maksimoiminen mukanaan tuoma kiire heikentää turvallisuutta.

Suomessa on kansainvälisesti katsottuna erittäin iäkäs tonnisto, jota pidettiin haastatteluissa uhkana Suomen meriturvallisuudelle. Nykyisessä epävarmassa tilanteessa, jossa merenkulun tuet eivät ole elinkeinon kannalta parhaat mahdolliset, varustamot eivät uskalla investoida uusiin aluksiin. Liikenne- ja viestintäministeriön ja valtionvarainministeriön toivottaisiinkin puuttuvan ikääntyvän tonniston ongelmaan.

Yksi tunnistettu uhka on Suomen putoaminen kansainvälisestä kehityksestä. Tämä voi tapahtua seurauksena siitä, ettei Suomen lipulla ole riittävää osuutta maailman kauppalaivastosta, ja siksi Suomi menettää mahdollisuutensa ottaa kantaa asioihin ja vaikuttaa eri foorumeilla. Tällä hetkellä Merenkululaitoksen osalta vaikuttavuus meriturvallisuustoimijana perustuu hyvään osaamiseen, mutta Merenkululaitoksen täytyy jatkossakin rohkeasti profiloitua kansainvälisissä tilaisuuksissa.

Meriturvallisuutta uhkaa haastateltujen mukaan myös meriturvallisuusasioiden hoitamisen pirstaleisuus ja roolien selkiytymättömyys. Kehitystä tulisi tapahtua erityisesti nyt, kun liikelaitoksia on perustettu. Roolien selkiytymättömyys heikentää turvallisuustoimintaa. Tulisikin määritellä, mikä rooli kullakin toimijalla nyt on ja mikä sen tulisi olla. Myös Merenkululaitoksen ja liikelaitosten roolit ovat selkiytymättömät. Aiemmin meriturvallisuus oli oma organisaatiolohkonsa, jonka vieressä oli merenkulupolitiikkalohko. Erään haastatellun mielestä meriturvallisuutta ja merenkulun politiikkaa ei voi erotella ja nyt tulisikin palata vanhaan käytäntöön. Myös ympäristöasiat ovat jo ydinosa merenkulupolitiikkaa.

Merenkulun ympäristöturvallisuuteen liittyviä uhkia ovat öljy- ja kemikaalionnettomuudet, vieraslajit ja kaikki aluksilta tulevat päästöt. Yleinen uhka on myös se, että merenkulku kuljetusmuotona jää jälkeen kehityksessä siten, että se ei enää säilytä asemaansa ympäristöystävällisenä kuljetusmuotona. Syynä tähän voi olla esimerkiksi vanheneva ja riskialtis kalusto. Merikuljetusten vähenemisen seurauksena ympäristölle haitallisempien kuljetusten määrä lisääntyisi.

Uhaksi koetaan pelko siitä, että EU ja EMSA pyrkivät hallinnoimaan liikaa IMO:n suuntaan, jolloin kansallinen vaikuttavuus kärsisi. Uhkana pidetään myös meriturvallisuuteen vaikuttavia kansainvälisiä päätöksiä, jotka jättävät huomioimatta kansalliset erilaisuudet, kuten esimerkiksi sisävedet ja kausiliikenteen. Haastatteluissa epäiltiin, että valtiovalta ei arvosta riittävästi Merenkululaitoksen toimintaa. Merenkulun painoarvon vähentyessä liikenne- ja viestintäministeriössä päättävien henkilöiden merenkulun asiantuntemus vähenee, mikä väistämättä vaikuttaa myös meriturvallisuuteen.

Osa haastatelluista organisaatioista koki, että meriturvallisuuden suurin uhka on meriturvallisuuskentän sisällä. Riippumatta ulkoa tulevista lisätehtävistä (IMO, EU, ym.) resursseja pyritään vähentämään ja muuttamaan organisaatiota tuntematta. Uhkana ovat ulosliputus, sekamiehistöt ja talvimerenkulun muuttuminen vaaralliseksi, kun miehistöllä ei ole jääkokemusta. Valvontaviranomaisten resurssien vähentäminen on myös selkeä uhka meriturvallisuudelle. Meriturvallisuustoiminnan tulisi olla pitkäjänteistä eikä suhdanneherkkää ja pelkästään liike-elämän trendejä seurailevaa.

Osa haastatelluista kokee meriliikenteen kasvun suurimpana uhkana alusten eri tasoisen varustuksen ja eri maiden sääntöjen noudattamattomuuden ohella. Yksittäisenä esimerkkinä meriliikenteen kasvun uhista mainittiin Suomenlahden vilkas risiteävä liikenne. Suurien laivojen liikenne on lisääntynyt ja sitä myötä myös onnettomuusriski.

Veneilyn osalta suureksi uhkatekijäksi koetaan se, että EU:sta voi tulla lainsäädännöllisiä yhdentymispaineita ja sen myötä huonoja säädöksiä. Veneilyharrastus vaihtelee suuresti EU:n sisällä, eikä eri maiden olosuhteita voi verrata aina toisiinsa.



## **Meriturvallisuuden kannalta suurin riski tai uhka nykytilanteessa**

Toimintaympäristölle ehdottomasti suurimpana uhkana pidetään Itämeren ja erityisesti Suomenlahden suuria liikennemääriä, mihin verrattuna muita mahdollisia uhkia pidetään huomattavasti pienempinä. Suuronnettomuuden tapahtumista Suomenlahdella pidetään vain ajan kysymyksenä.

Meriturvallisuuden kannalta suuri riski on myös jo aiemmin mainittu byrokratia, joka aiheuttaa sen, että päälliköt ja vanhempi päällystö joutuvat käyttämään aikaa merimatkoilla erilaisten hallinnollisten raporttien ja dokumenttien täyttämiseen ja jättämään komentosillan kriittisissäkin tilanteissa nuoremman päällystön vastuulle. Tämä näkyy onnettomuusraporteissa ja meriselityksissä, joissa todetaan, että "onnettomuushetkellä päällikkö ei ollut komentosillalla".

Erään haastatellun mielestä öljyntorjunta onnettomuustilanteessa ei ole keskeisin asia, vaan painopisteen tulisi olla ennaltaehkäisyssä. Haastatellun mielestä ennaltaehkäisyyn paras keino olisi liikenteenohjausjärjestelmä, jota kaikkien merellä kulkevien olisi noudatettava.

Toisena suurena uhkana meriturvallisuudelle pidetään ns. substandard-aluksia, jotka aiheuttavat kuntensa vuoksi kohtuuttoman riskin ympäristölle ja meriturvallisuudelle.

Merenkulku ei ole houkutteleva koulutusala, joten haastateltujen mukaan onkin mietittävä sitä, kuinka Suomeen saadaan koulutettua uusia merenkulkijoita, joista osasta tulee esimerkiksi meriturvallisuusasioita käsitteleviä virkamiehiä. Suomen lipun alla olevien alusten määrän lisääntymisellä voidaan olettaa olevan positiivinen vaikutus koulutuksen haluttavuuteen. Hyvällä sosiaaliturvalla ja suomalaisella miehistöllä on myös positiivinen vaikutus meriturvallisuuskulttuuriin.

Pienveneilyn lisääntymiseen katsottiin kohdistuvan huomattavia riskejä. Vähenevän viranomaisvalvonnan uskotaan lisäävän hukkumiskuolemia etenkin sisävesillä.

## **Elinkeinon tai organisaation kannalta meriturvallisuuden suurin uhka tai riski**

Valtionhallinnon ja politiikkojen tietämättömyyttä merenkulun merkityksestä Suomelle pidetään erittäin huolestuttavana. Aidon ja toimivan merenkulkupolitiikan puute on selkeä uhka merenkulkuelinkeinolle. Myös ammattitaitoisen henkilöstön saamisen vaikeutuminen aluksille ja asiantuntijatehtäviin maaorganisaatioihin tulevaisuudessa on uhka suomalaiselle meriturvallisuudelle.

Erityisen huolestuttavana pidettiin Suomen päättäjien heikohkoja tietoja merenkulun merkityksestä Suomen taloudelle. Myös näkemyksien suppeutta arvosteltiin: vain yhden alan asiantuntijoiden on vaikea tehdä kokonaisvaltaisia suunnitelmia.

Haastatteluissa tuli esille huoli siitä, kuinka merenkulku tulee kehittymään tulevaisuuden Suomessa. Suomen alustonnisto on jo nykyiselläänkin huolestuttavan pieni, eikä Suomella olisi enää varaa menettää tonnistoaan. Alustonniston vähenemisen pelätään johtavan tilanteeseen, jossa koulutuspaikkoja vähennettäisiin ja jonka myötä ammattitaitoista henkilöstöä ei olisi enää saatavilla aluksille ja viranomais-tehtäviin. Seuraukset olisivat meriturvallisuudelle erittäin negatiivisia. Muualla Euroopassa on jo nähtävillä merkkejä merenkulkijoiden koulutuspaikkojen vähentämisestä. Koulutuksellisesta näkökulmasta suurin uhka on se, että merenkulun koulutukseen hakevien määrä romahtaisi. Suomessa tulisi panostaa merenkulkijoiden jatkokoulutukseen. Jos merenkulkijoiden akateemiset jatko-opinnot olisivat paremmin organisoituja, heidän toimintansa elinkeinon ja viranomaisten parissa olisi helpompaa.

Elinkeinon kannalta suuri riski on myös meriturvallisuuden jatkuvassa muutostilassa ja siihen liittyvässä resurssien vähentämisessä. Myös edellä mainittuihin asioihin liittyvä henkilöstön turhautuminen on riski meriturvallisuudelle.

Suomalaisten alusten siirtymisen ulkomaiseen omistukseen pelätään johtavan merenkulun tietotaidon heikentymiseen. Alusten siirtymisellä ulkomaiseen omistukseen on vaikutuksia myös Suomen huoltovarmuuteen kriisitilanteissa.

### 4.1.6 Meriturvallisuuden tulevaisuuden näkymät

- ❖ Meriturvallisuuden uskotaan kehittyvän nykyistä turvallisemmaksi globaalisti, mutta tämä edellyttää kansainvälistä yhteistyötä.
- ❖ Meriturvallisuuden tulevaisuuden tilan positiivisessa kehittämisessä on avainasemassa myös toimiva suomalainen meriklusteri.
- ❖ Meriturvallisuuden hallinta ei saisi alueellistua.
- ❖ Veneilyn turvallisuus paranee koulutuksen lisääntyessä.
- ❖ Meriturvallisuuteen liittyvien tehtävien määrä on viime vuosina lisääntynyt voimakkaasti varsinkin varustamoissa ja aluksilla. Myös tulevaisuudessa meriturvallisuustehtävät tulevat lisääntymään.

### Meriturvallisuuden tulevaisuus

Merenkulun uskotaan kehittyvän nykyistä turvallisemmaksi globaalisti, mutta tämä edellyttää kansainvälistä yhteistyötä. Yhteistyötä naapurimaiden ja muiden Itämeren alueen maiden kanssa tulisikin lisätä. Tällä hetkellä avunpyytäminen koetaan liian byrokraattiseksi ja siksi vaikeaksi. Turvallisuusajattelun uskotaan syvenevän ja laajenevan. Toisaalta taas kasvavat liikennemäärät lisäävät merenkulun riskejä.

EU:n ja EMSA:n roolit meriturvallisuudessa ovat tällä hetkellä vielä selkiytymättä. Nähtävissä on mahdollisuus, että perustetaan Euroopan rannikkovartiosto (Coast Guard), joka saattaisi toiminnaltaan vastata US Coast Guardin toimintaa. EU:n hallintomuoto ja tulevaisuuden rooli meriturvallisuusasioissa tulee vaikuttamaan koko meriturvallisuuden hallintaan.

Meriturvallisuuden parantamiseksi alusliikennettä pitäisi ohjata nykyistä tiukemmin ja painopisteen tulisi olla ennaltaehkäisyssä. Ennaltaehkäisytyö vaatii vielä kehittämistä. Ympäristölle aiheutuvat vauriot ovat tulevaisuuden suuria uhkakuvia. Niiden torjumisessa liikenteen hallinta on keskeisessä asemassa.

Eräs tulevaisuuden uhkakuva on jo toteutumassa, sillä meriturvallisuuden hallinnan viranomaistahojen resursseja supistetaan jo. Valtionhallinnon tuottavuusohjelma on voimakas, ja sen vaikutukset meriturvallisuuteen nähdään negatiivisina.

Meriturvallisuuden tulevaisuuden tilan positiivisessa kehittämisessä on avainasemassa myös toimiva suomalainen meriklusteri. Kauppalaivaston katoaminen on kokonaisvaltainen uhka sekä merenkululle että meriturvallisuudelle. Oman kauppalaivaston pienenemisen pelätään johtavan suomalaisten merenkulkijoiden koulutuksen lopettamiseen ja suomalaisten merenkulun osaajien radikaaliin vähenemiseen.

Merenkululaitoksen meriturvallisuustoiminto on tärkeässä asemassa Merenkululaitoksen nykyisessä tilassa. Merenkululaitoksen olisi myös hyvä varmistaa, että eri aihealueilla olisi useampi kuin yksi asiantuntija. Merenkululaitoksen pitäisi löytää oma roolinsa meriturvallisuuden valvojana. Yksi mahdollisuus on, että tulevaisuudessa meriturvallisuustoiminnolle kuuluisivat kaikki turvallisuustehtävät. Tämän seurauksena esimerkiksi alusliikennepalvelut voitaisiin erottaa liikelaitokseksi ja meriturvallisuustoiminnolle siirtyisivät sen nykyiset viranomaistehtävät. Näin Me-



renkulkulaitoksessa alkanut kehitys jatkuisi, kun jako meriturvallisuudesta vastaavaan viranomaisosaan ja operatiiviseen osaan syvenisi.

Meriturvallisuuden hallinta ei saisi haastateltujen mielestä alueellistua. Ihmishenki- en ja ympäristön turvallisuuden eriytyminen voi pahimmillaan johtaa samankaltaiseen eriarvoisuuteen kuin ns. kolmansissa maissa. Lisäksi Itämeren ja EU:n tasolla toimittaessa on Venäjä saatava aina osaksi päätöksentekoa. Merenkulun ja sen turvallisuuden mahdollisuus tulevaisuudessa on se, että merikuljetuksiin panostetaan ja ne parantavat edelleen ympäristöystävällisyyttään. Ympäristöystävällisenä kuljetusmuotona merenkulku vahvistaa rooliaan, ja kuljetuksia siirtyy yhä enemmän merelle. Ympäristöturvallisuuteen kiinnitetään koko ajan enemmän huomiota ja sen painoarvo kasvaa.

Teknisellä tasolla Suomen meriturvallisuuden tulevaisuus on turvattu silloin, kun Suomella on oma kauppalaivasto. Kansallisella tasolla on erityisen tärkeää, että Suomella on meriturvallisuusasioihin perehtynyt viranomaistaho, käytännössä Merenkulkulaitos, joka myös valvoo meriturvallisuutta. Aiemmin on esitetty, että kaikkien liikennemuotojen turvallisuusasiat keskitettäisiin yhden viraston hoidettavaksi. Merenkulku eroaa muista liikennemuodoista merkittävästi, joten sen valvominen samassa virastossa kuin muut liikennemuodot ei ole toivottavaa.

Haastatteluissa esitettiinkin kaksi vaihtoehtoista skenaariota meriturvallisuuden tulevaisuudesta. Ensimmäisen skenaarion mukaan perustetaan ns. väylävirasto, jonka toimintaan kuuluvat myös meriturvallisuustoiminnot. Tällöin meriturvallisuuden tulevaisuus on epävarma samanaikaisesti kun suomalaiset varustamot siirtyvät ulkomaiseen omistukseen. Toinen skenaario on ensimmäistä valoisampi: väylävirastoa perustettaessa perustetaan meriturvallisuusvirasto tai liikennemuotojen yhteinen virasto, jossa merenkulku on omana sektorinaan, ja varustamot pysyvät suomalaisessa omistuksessa.

Veneilyn turvallisuus paranee koulutuksen lisääntyessä. Veneilyn seuratoiminta ei monen alan yhdistystoiminnan tapaan ole uhattuna, sillä veneilyn pariin tulee lisää harrastajia. Veneilyliiton on työskenneltävä järjestäytyneiden veneilijöiden määrän lisäämiseksi, koska seuroihin kuuluvat veneilijät yleensä asennoituvat turvallisuuskysymyksiin positiivisemmin kuin muut veneilijät ja heidän kalustonsa on yleensä paremmassa kunnossa.

### **Meriturvallisuuteen liittyvien tehtävien kehittyminen tulevaisuudessa**

Meriturvallisuuteen liittyvien tehtävien määrä on viime vuosina lisääntynyt voimakkaasti varsinkin varustamoissa ja aluksilla. Myös tulevaisuudessa meriturvallisuustehtävät tulevat lisääntymään. ISM-koodi on luonut hyvän rakenteen varustamoiden meriturvallisuusasioiden hoitoa varten. Varustamoiden ja alusten oma valvonta tulee lisääntymään jonkin verran ISM-koodin vuoksi. Alusturvallisuus paranee tulevaisuudessa entisestään. Tähän vaikuttaa muun muassa valvonnan ja alusliikenteen ohjauksen kehittyminen (VTS). Telematiikkaratkaisut, kuten PortNet ja Safe Sea Net, parantavat turvallisuutta samoin kuin merikartoituksen tason paraneminenkin. Toisaalta taas muodollisuuksien merkityksen epäillään kasvavan meriturvallisuuteen liittyvissä tehtävissä ja vastaavasti merimiestaidollisen osaamisen vähenvän.

Kuten jo aiemmin mainittiin, meriturvallisuuteen liittyviä uusia säännöksiä tulee voimaan jatkuvasti, mutta tulevaisuudessa on keskityttävä niiden noudattamisen valvontaan. Tämä lisää valvontatehtäviä. Vaikka kaikki haastatellut tahot eivät uskoneet merenkulun turvallisuuteen liittyvien tehtäviensä muuttuvan merkittävästi tulevaisuudessa, juuri valvontatehtävien arveltiin lisääntyvän. Merikuljetukset ja aluskäynnit lisääntyvät vuosittain yhdestä kahteen prosenttia. Aluskäyntien tarkastuksissa haluttaisiin ylläpitää taso, jolla pystytään tekemään 25 prosentille alus-

käynneistä tarkastuksia, mutta valtion säästötoimet pakottavat vähentämään tätä tarkastusmäärää. Tarkastustoiminnan heikentymisen vaikutukset ovat jo nyt näkyvissä, eikä suuntaus ole toivottavaa. Viranomaisella ei ole resursseja hoitaa velvollisuuksiaan.

Liikenne- ja viestintäministeriössä kansainvälisten määräysten ja EU-säännösten implementoinnin merkitys Suomen lainsäädäntöön kasvaa edelleen. EU:n roolin kasvaminen ei kuitenkaan merkitse sitä, että eri jäsenmaiden meriturvallisuusjärjestelmää yhdenmukaistettaisiin organisatorisesti.

Meriturvallisuuteen liittyvien tehtävien painoarvon uskotaan kasvavan. Suomessa vallitsee tällä hetkellä positiivinen meriturvallisuuskulttuuri. Alusliikennepalvelujen (VTS-toiminnan) lisääntyminen on positiivista. Jotta navigointilaitteista tulevaisuudessa mahdollisesti syntyvä uhka meriturvallisuudelle kyettäisiin estämään, tulisi nyt käynnistää sähköisiä navigointilaitteita linjaava hanke, jonka tavoitteena olisi laitteiden parempi hallittavuus. Nyt laitteet tuntuvat hallitsevan navigointia. Laitteiden toiminnan pitäisi olla standardoitua ja niiden käyttökoulutusta tulisi kehittää. IMO:n käynnistämän eNavigation-työn arveltiin olevan tärkeää.

Meriympäristön turvallisuuden arveltiin kehittyvän siihen suuntaan, että aluksilta ei tulevaisuudessa laskettaisi enää mitään mereen. Tämä vaikuttaa alusten lisäksi erityisesti satamien toimintaan.

Onnettomuuksista 80 prosenttia johtuu inhimillisestä tekijästä. Inhimillisen tekijän uskotaankin nousevan uudelleen esiin meriturvallisuudessa ja turvallisuusjohtamisen merkityksen kasvavan.

## **4.2 Asiantuntijafoorumi**

### **4.2.1 Asiantuntijafoorumin toteutus**

Asiantuntijafoorumi järjestettiin liikenne- ja viestintäministeriön INFRA-salissa 12.9.2006, ja sen tavoitteena oli antaa yleiskuva käynnissä olevasta projektista sekä toimia työpajana haastatteluissa kerätyn aineiston analysoimiseksi.

Aamupäivän osuus foorumista koostui meriturvallisuusjohtaja Paavo Wihurin avauspuheenvuorosta, jossa hän valotti projektin tavoitteita samalla kun toivotti foorumin osallistujat tervetulleiksi, erikoistutkija Tapio Karvosen suorittamasta hankkeen esittelystä sekä professori Hannu Hongan esityksestä, jossa hän tarkasteli meriturvallisuutta oikeudellisesta näkökulmasta.

Asiantuntijafoorumin iltapäivä koostui asiantuntijatyöpajasta, jossa hyödynnettiin semikvantitatiivista riskiarviointia. Foorumin osallistujien tehtävänä oli ottaa kantaa haastatteluaineistoista tunnistettuihin uhkiin ja epäkohtiin sekä priorisoida niistä äänestämällä kaikkein merkittävimmät jatkotoimenpiteitä varten.

### **4.2.2 Tavoite**

Tilaisuuden tavoitteena oli viimeistellä haastatteluissa esiin tulleiden epäkohtien määritelmät ja luoda kansallisten meriturvallisuustoimijoiden yhteinen näkemys siitä, mitkä asiat uhkaavat tai heikentävät Suomen meriturvallisuuden hallintaa. Tavoitteena oli siis verifioida, että tunnistettujen epäkohtien kuvaukset vastaavat meriturvallisuuden nykytilaa, täydentää mahdollisesti epätäydellisiä kuvauksia ja äänestämällä priorisoida epäkohdat niiden merkittävyyden perusteella. Tavoitteena oli



myös kerätä foorumiin osallistuneiden asiantuntijoiden toimenpide-ehdotuksia nykytilanteen parantamiseksi tai tulevaisuuden uhkien minimoimiseksi.

Kuten luvussa 4.1 todettiin, haastatteluista saatu materiaali kuvasti haastateltujen tahojen ammatillista näkemystä meriturvallisuuden hallinnan tilasta ja vaaroista. Asiantuntijafoorumin lähtömateriaalina olleissa haastatteluissa esiin tulleista eri asiantuntijoiden subjektiivisista näkemyksistä oli tarpeen muodostaa Suomen meriturvallisuustoimijoiden kollektiivinen näkemys. Tämä toteutettiin asiantuntijafoorumissa arvioimalla eri vaarojen merkittävyys.

### 4.2.3 Menetelmä

Merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien vaarojen arviointiin käytettiin semikvantitatiivista riskianalyysiä, joka soveltuu kvalitatiivisia tai kvantitatiivisia menetelmiä paremmin vaarojen arviointiin tämän luonteisessa tarkastelussa. Tässä projektissa asiantuntijafoorumin äänestys merkittävydestä antoi siis semikvantitatiivisen tuloksen.

Asiantuntijaistunto on erinomainen menetelmä, kun on tarpeen järjestelmällisesti tunnistaa ja arvioida erilaisia vaaroja sekä kysyä asiantuntijoiden mielipidettä niiden merkittävydestä. Asiantuntijaistunnoissa voidaan käyttää työskentelyn tukena erilaisia työkaluja, kuten tietokoneavusteisia Group Decision Support System -järjestelmiä. Näiden järjestelmien käyttö tehostaa istunnon läpivientiä erityisesti, jos vaarojen (tai uhkien tai epäkohtien) tunnistaminen tehdään asiantuntijaistunnon aikana. Meriturvallisuuden hallinnan selvityksessä vaarat oli kuitenkin jo tunnistettu etukäteen ja työskentelyn kannalta pidettiin tehokkaampana toimintatapaa, jossa osallistujien ei tarvitse itse käyttää tietokonetta arvioiden kirjaamiseen ja kehitysehdotusten tallentamiseen.

Asiantuntijafoorumin tulosten luotettavuuden kannalta on tärkeää, että osallistujat on valittu huolella. Tässä tapauksessa osallistuvat organisaatiot oli jo alustavasti valittu Meriturvallisuuden hallinta -projektin esiselvityksessä, jossa määriteltiin Suomen meriturvallisuuden toimijat. Tämän työn pohjalta Meriturvallisuuden hallinta -projektin ohjausryhmä nimesi ensin haastatteluihin kutsuttavat organisaatiot ja henkilöt ja myöhemmin henkilöt, jotka kutsuttiin asiantuntijafoorumiin.

Työpajatyöskentelyn aikana toteutettiin seuraavassa taulukossa esitetyt vaiheet 2, 3 ja 4 (Taulukko 6).

Haastatteluiden vastauksista tunnistettiin lähes 300 vaaraa (uhkaa ja epäkohtaa) meriturvallisuuden hallinnassa. Haastatteluissa mainittuja vaaroja kerättiin koko haastattelumateriaalista, ei ainoastaan niiden kysymyksien vastauksista, joissa haastateltavaa oli nimenomaisesti pyydetty nimeämään uhkia meriturvallisuuden hallinnalle. Ennen asiantuntijafooriumia nämä haastattelumateriaalista kerätyt vaarat ryhmiteltiin ja jäsennettiin. Vaarat jaettiin kolmeen pääluokkaan joista Meriturvallisuuden uhat nykytilanteessa edelleen vielä viiteen alaluokkaan:

1. Tiedonkulun ongelmat
2. Meriturvallisuuden uhat nykytilanteessa
  - 2.1. Hallinnolliset uhat
  - 2.2. Liikenteelliset uhat
  - 2.3. Alusturvallisuuteen liittyvät uhat
  - 2.4. Ympäristölliset uhat
  - 2.5. Muita uhkia
3. Yhteistyö ja työnjako

Luokittelun jälkeen samansisältöiset asiat yhdistettiin ja niiden sisällön ymmärtämiseksi jätettiin haastatteluissa ilmi tulleet kuvauksia kunkin asian yhteyteen (liite 2). Yhdistämisessä pyrittiin varmistamaan, että vaikka haastatteluissa esiin tulleet vaarat olivatkin laajuudeltaan hyvin erilaisia, ne kaikki olisivat mukana niissä vaaroissa, joista äänestettiin asiantuntijafoorumissa. Suuri osa eri haastatteluissa esiin tulleista vaaroista olikin päällekkäisiä. Projektin yleisen rajauksen mukaan terrorismiin liittyvät asiat jätettiin tarkastelun ulkopuolelle ja siksi esimerkiksi ISPS-koodiin liittyviä vaaroja ei käsitelty asiantuntijafoorumissa lainkaan.

Haastatteluaineiston vaaroista muodostui 36 tunnistettua uhka- tai epäkohtakokonaisuutta, joiden merkittävydestä äänestettiin. Työpajan aikana yksi tunnistetuista uhista jaettiin kolmeen osaan, joista kustakin äänestettiin erikseen sekä lisäksi kahdesta epäkohdasta jätettiin käydyn keskustelun jälkeen äänestämättä.

**Taulukko 6. Merenkulun turvallisuuden hallinnan selvittäminen -projektissa toteutetun riskiarvioinnin vaiheet.**

Riskianalyysin vaihe	Toteutus
1. Uhkien ja epäkohtien tunnistaminen	46 meriturvallisuuteen liittyvän organisaation edustajan haastattelu
2. Tunnistettujen uhkien ja epäkohtien käsittely	Ennen asiantuntijafoorumia: <ul style="list-style-type: none"> <li>Uhkien ja epäkohtien luokittelu ja jäsentäminen</li> <li>Samankaltaisten uhkien ja epäkohtien yhdistäminen</li> </ul> Asiantuntijafoorumissa: <ul style="list-style-type: none"> <li>Tunnistettujen uhkien ja epäkohtien esittely foorumin osallistujille</li> <li>Uhkien ja epäkohtien täsmentäminen</li> </ul>
3. Uhkien ja epäkohtien/ vaarojen priorisointi	Äänestäminen asiantuntijafoorumissa uhkien ja epäkohtien merkittävydestä. Merkittävyyteen sisältyy sekä uhan tai epäkohdan esiintymistajuus että sen vakavuus toteutuessaan.
4. Toimenpide-ehdotukset	Asiantuntijoita pyydettiin foorumissa ehdottamaan toimenpiteitä uhkien pienentämiseksi.

Itse vaarojen käsittely toteutettiin asiantuntijafoorumissa siten, että kukin vaara esiteltiin asiantuntijoille, vaarasta ja sen tarkemmasta sisällöstä keskusteltiin ja tämän jälkeen äänestettiin vaaran merkittävydestä. Äänestyksen kohteena olleet vaarat esiteltiin osallistujille vasta asiantuntijafoorumissa ja niistä keskusteltiin yhteisen ymmärryksen muodostamiseksi. Tällaisen menetelmän rajoitukset ovat selvät; tuloksena ei saada eksaktia tietoa, vaan kyseessä on havainnollinen tapa tuoda ilmi ryhmän näkemys. Toimintatavan valinta perustui siihen, että asiantuntijafoorumiin kutsutut henkilöt edustivat kaikki alansa kansallista huippuosaamista ja kykenivät lähtötietojensa avulla tekemään äänestyksessä tarvittavat arviot. Vaikka äänestyksen kohteena olleet asiat eivät pääsääntöisesti olleet asiantuntijoille vieraita, äänestettiin tilaisuudessa myös asioista, joiden arviointiin kaikilla osallistujilla ei ollut riittävää taustatietoa. Tällaisissa tilanteissa osallistujilla oli mahdollisuus antaa "en osaa sanoa" -ääni.



Menettelytapa oli siis seuraava:

**1. Uhan tai epäkohdan esittely**

- Kaikki haastatteluissa esiin tulleet uhkaan liittyvät kommentit kerrottiin asiantuntijoille.

**2. Uhan tai epäkohdan täsmentäminen - yleiskeskustelu**

- Asiantuntijat saivat kommentoida uhkaa tai epäkohtaa – kommentit kirjattiin ylös.

**3. Äänestäminen täsmennetyn uhan tai epäkohdan merkittävydestä.**

- Uhan arvioimisessa käytettiin kolmiportaista asteikkoa
  - "erittäin merkittävä" = 3
  - "merkittävä" = 2
  - "vähemmän merkittävä" = 1
  - "en osaa sanoa"

**4. Äänestystulosten esittely.**

- Kunkin aihealueen uhkien tultua käsitellyksi äänestystulokset esiteltiin asiantuntijoille pylväsdiagrammina, jolloin asiantuntijoilla oli mahdollisuus myös ehdottaa toimenpiteitä uhan pienentämiseksi.

Työpajatyöskentelyyn käytettävän ajan rajallisuuden ja käsiteltävien aiheiden suuren määrän takia uhkien ja epäkohtien priorisointi suoritettiin yksinkertaisella äänestyksellä aiheiden merkittävyyden suhteen. Merkittävyyteen sisältyy sekä uhan tai epäkohdan esiintymistajuus että sen vakavuus toteutuessaan. Äänestys suoritettiin viittaamalla, ja tulokset kirjattiin ennakkoon valmistettuun Excel-laskentapohjaan. Kolmiportaisen asteikon katsottiin tässä tapauksessa riittävän. Tämän lisäksi asiantuntijoille annettiin mahdollisuus olla ottamatta kantaa tiettyyn kohtaan. Helpon toteutuksen lisäksi asteikko esti taktikoinnin, jossa yksittäinen asiantuntija voisi keinotekoisesti kasvattaa oman mielipiteensä painoarvoa käyttämällä vain asteikon ääripäitä. Kolmiportaista asteikkoa käytettäessä keskiarvo antaa riittävän kuvan äänestystuloksesta.

#### **4.2.4 Osallistujat**

Kuten jo aiemmin mainittiin, asiantuntijafoorumin tulosten luotettavuuden kannalta on tärkeää, että osallistujat on valittu huolella. Asiantuntijoita kutsuttiin kahden kriteerin perusteella:

- 1) erityisosaaminen merenkulusta ja meriturvallisuudesta
- 2) kaikkien tärkeiden sidosryhmien tasapuolinen edustus.

Näin varmistettiin, että aihetta käsitellään monipuolisesti ja ettei mikään ryhmittymä yksinään dominoi tuloksia. Foorumiin kutsuttiin kaikki haastatteluihin osallistuneet henkilöt sekä heidän lisäksi edustajia keskeisistä Suomen merenkulun eri osa-alueista ja sidosryhmistä. Tilaisuuteen osallistui kaikkiaan 56 henkilöä. He edustivat seuraavia 20 organisaatiota:

- Aker Arctic Oy
- Asianajotoimisto Gahmberg, Hästö & Co Ltd
- Fraktfartygsföreningen r.f.
- If Teollisuusvakuutus Oy
- Liikenne- ja viestintäministeriö
- Luotsausliikelaitos
- Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus
- Merenkulkulaitos

- Merivoimat
- Neptun Juridica Oy Ab
- Onnettomuustutkintakeskus
- Rajavartiolaitos
- Sisäasiainministeriön poliisiosasto
- Sosiaali- ja terveysministeriö
- Suomen Konepäälystöliitto ry
- Suomen Laivanpäälystöliitto ry
- Suomen Matkustajalaivayhdistys ry
- Suomen Meripelastusseura ry
- Suomen ympäristökeskus
- Tullihallitus
- Ålands Redarförening r.f.

Lisäksi foorumin työskentelyyn osallistui ja tilaisuuden johtamisesta vastasi yhteensä kuusi tutkimusryhmän edustajaa.

#### 4.2.5 Tulokset

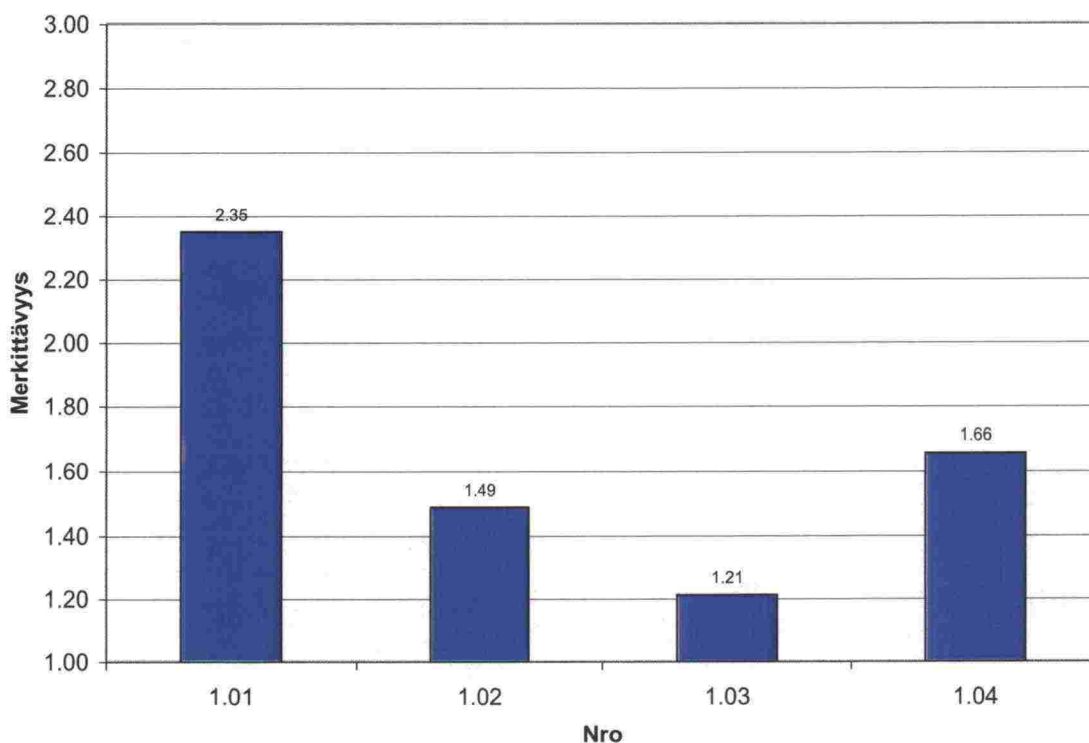
Tässä luvussa kuvataan äänestysten tulokset pääpiirteissään. Arvioitavina olleet vaarat ja niiden merkittävyyttä kuvaavat äänestystulokset on merkitty kursivoidulla tekstillä. Kunkin vaaran nimen edessä on se numero, joka sillä oli asiantuntijafoorumissa. Liitteessä 2 on listattu kaikki käsitellyt vaarat kuvauksineen ja äänestystuloksineen näiden samojen numeroiden perusteella. Vaarat, joiden merkittävyys asiantuntijafoorumin arvion mukaan oli yli kaksi, on kuvattu tässä luvussa. Arvoltaan alle kahden olevat vaarat on ainoastaan listattu.

#### Tiedonkulun ongelmat

Tiedonkulun ongelmia tunnistettiin haastattelujen perusteella neljä. Näistä ainoastaan yhden arvioitiin olevan merkittävä (Kuva 3). Tämä ongelma, *1.01. Tieto ei kulje meriturvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä (2,35)*, on otsikkona laaja ja sisältää hyvin paljon erilaisia ongelmia tiedonkulussa eri toimijoiden välillä. Uhan vakavuutta kuvastaa se, että useimpien pahojen onnettomuuksien yksi syytekijä on epäonnistunut tai huono tiedonkulku. Esimerkiksi Estonia-tutkinnassa kävi ilmi, että visirejä oli jo aiemminkin rikkoutunut eri varustamojen laivoissa, mutta tietoa ei ollut välitetty muille varustamoille. Oppiminen muille tapahtuneista vaaratilanteista parantaisi turvallisuutta, mutta varustamot eivät ole velvoitettuja välittämään toisilleen tietoa aluksillaan tapahtuneista vika- ja häiriötilanteista. Myöskään vapaaehtoista vaaratilanteiden raportointijärjestelmää ei ole käytössä. Näin samat vaaratilanteet voivat johtaa onnettomuuteen toisessa varustamossa, vaikka toisessa on jo suunniteltu toimenpiteet tilanteiden ehkäisemiseksi.

Eräs esiin tullut ongelma oli se, että kansainvälisiä määräyksiä onnettomuustutkintatiedon vaihtamisesta eri valtioiden välillä ei ole. EU pyrkii edistämään tiedonkulua käynnissä olevilla kehitysprojekteilla (Erika III-paketti ja EMSA:n onnettomuustietokanta). Tiedonvälityksen mekanismit eri toimijoiden välillä ovat havaintojen perusteella puutteelliset myös yleisemmällä tasolla. Lisäksi virallisessa tiedonkulussa on heikkouksia, jotka johtuvat puutteellisista määräyksistä ja lainsäädännöstä. Tiedonkulun ongelmat tulevat esiin myös esimerkiksi piittaamattomuutena ilmoittaa merimerkkien toimintahäiriöistä.





**Kuva 3. Tiedonkulun ongelmien merkittävyyden äänestystulokset käsittelyjärjestyksessä.**

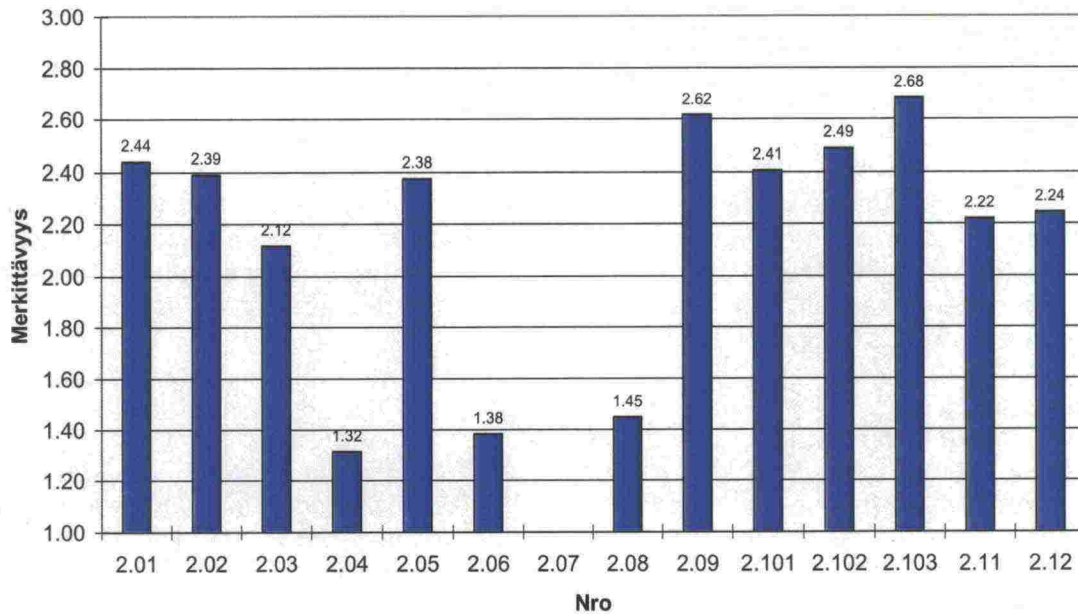
Tunnistettuja tiedonkulun ongelmia 1.02 Operatiivisiin tilanteisiin liittyvä viestintä vaatii paljon kehittämistä (arvo 1,49), 1.03 Ympäristöolosuhteisiin liittyvässä tiedonkulussa on puutteita (arvo 1,21) ja 1.04 Venäjältä tiedonkulku tuottaa hankaluuksia: tietoa ei aina tule tai se viivästyy (arvo 1,66) ei asiantuntijafoorumissa arvioitu merkittäviksi.

### Meriturvallisuuden uhat nykytilanteessa

Haastattelujen tuloksena kerättiin kymmeniä tunnistettuja uhkia, jotka yhdisteltiin asiakokonaisuuksiksi. Asiantuntijafoorumi arvioi yhteensä 30 uhkaa, jotka oli ryhmitelty aiemmin mainittuihin viiteen eri alaryhmään:

#### Hallinnolliset uhat

Haastatteluissa kirjatusta hallinnollisista uhista merkittävimmit arvioitiin uhat 2.10.3 Uhkana meriturvallisuuden hallinnan heikentyminen, jos Meriturvallisuus-toiminto yhdistetään tulevaisuudessa yleiseen väyläturvallisuusyksikköön (arvo 2,68) ja uhka 2.09. Liikenne- ja viestintäministeriön toiminnassa ja organisaatiomuutoksessa tunnistetut uhat (arvo 2,62) (Kuva 4).



**Kuva 4. Hallinnollisten uhkien merkittävyyden äänestystulokset käsittelyjärjestyksessä.**

Ensin mainitun uhan taustalla on kansallinen keskustelu yhteisen "väyläturvallisuusviraston" perustamisesta kaikille liikennemuodoille. Uhkan ei arvioitu olevan yhtä suuri, jos virastossa olisi eri sektorit eri liikennemuodoille. Suomen merenkulun aseman arvioitiin olevan EU-tasolla muita maita heikompi, sillä muualla Euroopassa merenkulku nähdään elinkeinona, Suomessa vain liikennemuotona muiden joukossa.

Liikenne ja viestintäministeriön organisaatiomuutos, jonka yhteydessä merenkulkyksikkö lakkautettiin, nähtiin uhkana. Yksikön lakkauttaminen heikensi merenkulun asemaa ministeriössä ja seurauksena pelätään olevan tilanne, jossa merenkulun asiantuntemus häviää tai on joissain tapauksissa vain yhden ihmisen varassa vaikuttaen negatiivisesti turvallisuuteen ja merenkulun elinkeinoon.

Merkittävyydeltään hyvin samansuuruiseksi arvioitiin uhat 2.10.2. *Resurssien väheneminen ja toimintojen ulkoistaminen heikentävät asiantuntemusta (arvo 2,49), 2.01. IMO:n ja EU:n antamat säännökset eivät huomioi alueellisia erityispiirteitä ja -tarpeita (arvo 2,44), 2.10.1. Merenkululaitoksen organisaatio on ohut ja pirstoutunut ja Merenkululaitoksen ja liikelaitosten roolit ovat selkiytymättömät (arvo 2,41), 2.02 EU:n päätöksenteon heikkoudet (arvo 2,39) ja 2.05. Viranomaisten ja varustamoiden resurssit eivät riitä direktiivitulvan noudattamiseen (arvo 2,38).*

Resurssien vähentäminen meriturvallisuuden keskeisiltä toimijoilta on todellinen uhka, joka tuli tämän tutkimuksen aikana usein esiin sekä haastatteluissa että asiantuntijafoorumissa. Erityisesti viranomaisten taloudelliset ja / tai henkilöstöresurssit eivät enää riitä viranomaistehtävien hoitamiseen, esimerkiksi väylien kunnossapitotöiden toteuttamiseen. Erittäin epätoivottuna pidettiin tilannetta, jossa meriturvallisuuden hoidosta yhä suurempi osa saatetaan ulkopuolisen kilpailun pariin (vrt. autokatsastus).

Suomen merenkulun toimintaympäristö on erityinen: talviliikenne, sisävesiliikenne ja erityisen herkkä merialue asettavat paineita erityissäännösten asettamiselle. Meriturvallisuutta ei voida ylläpitää ainoastaan IMO:n ja EU:n antamilla säännöksillä, jotka eivät huomioi alueellisia erityispiirteitä ja -tarpeita.



Merkittävänä uhkana pidettiin myös sitä, että Merenkululaitoksen organisaatio on niin ohut ja pirstoutunut, että se vaarantaa meriturvallisuustehtävien hoitamisen. Lisäksi Merenkululaitoksen ja liikelaitosten roolit ovat selkiytymättömät. Organisaatiomuutoksen myötä muodostuneiden toimintojen välille on syntynyt uusia rajapintoja. Yksiköt elävät omaa elämäänsä ja sisäisessä työnjaossa ja osaamisessa on heikkouksia. Taloudelliset ongelmat, jotka aiheutuvat esimerkiksi öljyn hinnannoususta, ovat suuria.

EU:n päätöksenteon heikkouksia pidetään uhkana tulevaisuuden kehitykselle. Heikkouksia ovat päätöksentekijöiden puutteellinen meriturvallisuuden asiantuntemus ja jäsenmaiden erilainen turvallisuuskulttuuri, joiden yhteensovittaminen on vaikeaa. Samaan aikaan kansallisten viranomaisten ja varustamoiden resurssit eivät riitä direktiivitulvan käsittelyyn ja noudattamiseen.

Saman suuruisten uhkien kokonaisuuden muodostivat uhat 2.12. *Ulosliputuksien myötä häviää suomalainen kauppalaivasto ja sen mukana osaava henkilöstö* (arvo 2.24), 2.11. *Viranomaisten resurssien riittämättömyys ja jatkuva supistaminen (henkilöstö, laitteet ja taloudelliset resurssit) heikentää viranomaistoiminnan laatua ja kehittymistä ja kasvattaa uhkia meriturvallisuudelle* (arvo 2.22) ja 2.03 *EMSA:n pyrkimys ottaa vastuulleen nykyisin jäsenvaltioiden vastuulla olevia asioita* (arvo 2.12).

Suomalaisen kauppalaivaston ulosliputuksien ja niiden mukana osaavan henkilöstön häviämisen meriturvallisuudelle aiheuttama uhka tuli usein esiin tutkimuksen aikana. Ulosliputus on seurausta yritysten kovasta kilpailusta, mutta sen seurauksena pelätään koko merenkulun merkityksen vähenevän Suomessa. Näin myös alaan panostettavat resurssit ja alan yleinen arvostus vähenevät. Suomessa on jo nyt muun muassa vanha aluskalusto verrattuna muuhun Eurooppaan. Myös tonnistoveron erilaisuus Suomessa ja muualla on Suomen merenkululle suuri uhka.

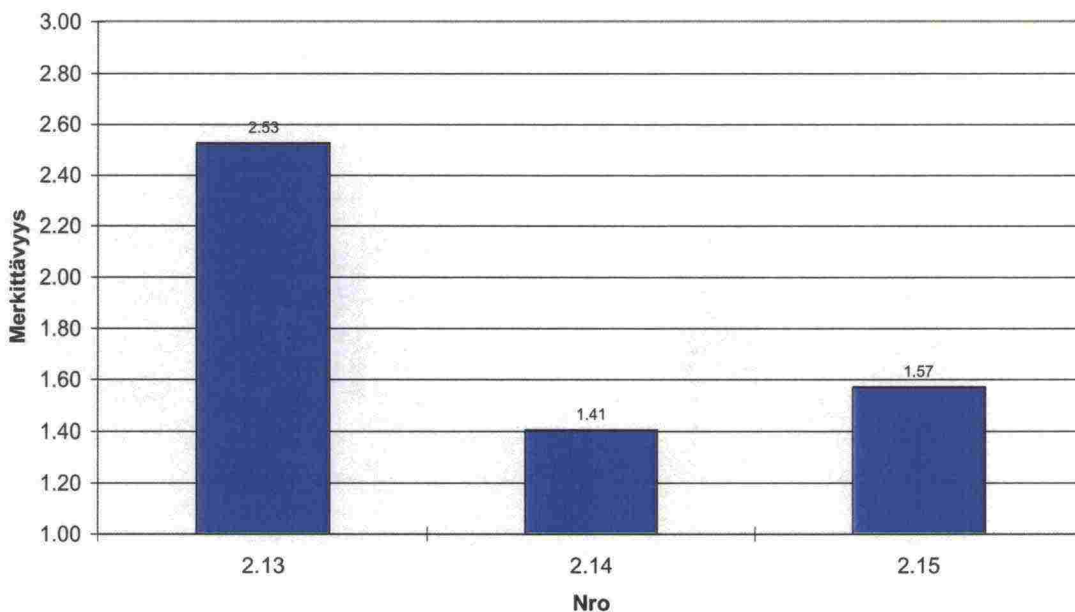
Viranomaisten resurssien riittämättömyys ja edelleen jatkuva supistaminen (henkilöstö, laitteet ja taloudelliset resurssit) heikentää viranomaistoiminnan laatua ja kehittymistä sekä kasvattaa uhkia meriturvallisuudelle. Pelkona on, että viranomaisen joutuu jättämään täyttämättä sille määritellyt vastuut. Luonnollisesti resurssien vajavaisuus estää organisaatiota vastaamasta kattavasti uusiin haasteisiin ja vastuisiin. Esimerkiksi lisääntyvän lainsäädännön vaatimusten täyttäminen käy erittäin vaikeaksi. Taustalla on muun muassa valtionhallinnon tuottavuusohjelma. Resurssien leikkausten pelätäänkin jatkuvan, koska tuottavuuden mittaaminen on hyvin vaikeaa viranomaistehtävissä.

EY:n komission pyrkimyksen laajentaa EMSA:n toimintaa ja ottaa sen vastuulle nykyisin jäsenvaltioiden vastuulla olevia asioita nähtiin heikentävän meriturvallisuutta. Esimerkkeinä uhan merkityksestä mainittiin EY:n komission halu edustaa jäsenvaltioita IMO:ssa sekä ajatukset Euroopan rannikkovartiostosta.

Käsitellyistä hallinnollisista uhista kolme oli arvoltaan merkittävästi alle kahden: 2.04. *Suomi ei ole enää ole vaikuttaja kansainvälisessä meriturvallisuuden kehityksessä* (arvo 1,32), 2.06. *Suomen ja Viron yhteistoiminnalle öljyntorjunnassa on pelisäännöt olemassa, mutta Virolla ei ole rahaa sopimuksen noudattamiseen* (arvo 1,38) ja 2.08. *Venäjä jää EU:n päätöksenteon ulkopuolelle* (arvo 1,45). Lisäksi yhden uhkista arvioitiin olevan merkitykseltään niin pieni, ettei siitä äänestetty lainkaan (2.07. *Meriturvallisuuskysymyksissä ei ole syntynyt "Itämeren maiden blokia" johtuen mm. Ruotsin suhtautumisesta Baltian maihin*).

### Liikenteelliset uhat

Selkeästi suurimmat liikenteelliset uhat liittyvät *alusliikenteen yleiseen kasvuun Suomen lähivesillä ja öljykuljetuksien lisääntymiseen Suomenlahdella (uhka 2.13., arvo 2,53)* (Kuva 5). Kehitystä tapahtuu kaikilla merialueilla, ja on mahdollista, että Pohjanlahdenkin liikenne kasvaa Venäjälle johtavan radan valmistuessa. Liikenteen uhkakuva on matkustajalaivan ja öljysäiliöaluksen yhteentörmäys tai säiliöaluksen karilleajo. Seurauksena voi esimerkiksi olla tilanne, jossa palava öljylautta ajautuu rantaan, jonka myötä on aloitettava suurevakuointi. Vuonna 2005 Suomenlahden satamissa oli lähes 50 000 kauppa-aluksen satamakäyntiä eli lähes 100 000 yksisuuntaista matkaa. Myös Saaristomeren alueen meriliikenne on vilkasta ja muodostaa erityisen uhkan alueen vaikeiden väylien ja haavoittuvan ympäristön takia.



**Kuva 5. Liikenteellisten uhkien merkittävyyden äänestystulokset käsittelyjärjestyksessä.**

Uusia liikenteellisiä uhkia muodostuu, jos Suomenlahdella aloitetaan luonnonkaasujen (LNG) laivakuljetukset. Tulevaisuudessa on nähtävissä, että talvimerenkulun osaaminen vähenee alueelle tulevissa aluksissa, minkä seurauksena jäävauriot ja onnettomuudet lisääntyvät.

Asiantuntijafoorumissa todettiin, että öljyonnettomuuksia on tapahtunut vähemmän ja ne ovat olleet pienempiä kuin on pelätty. Suurien katastrofien arvioitiin tulevan harvinaisemmiksi tekniikan kehittyessä. Toisaalta, kun ne sitten tapahtuvat, ovat ne entistä suurempia.

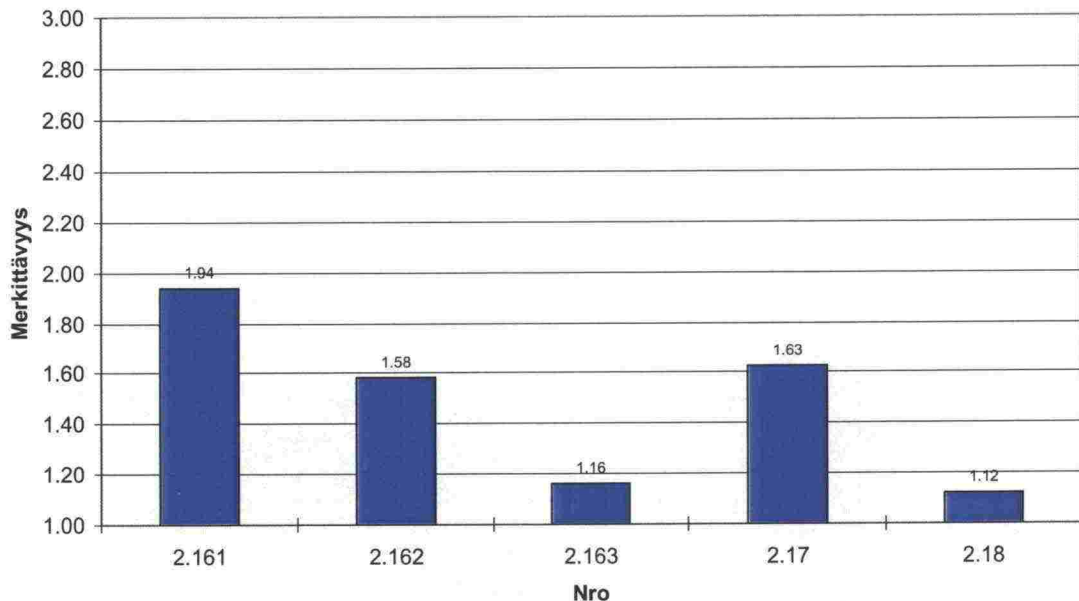
Tunnistetuista liikenteellisistä uhista kahta, 2.14. *Veneilijöiden määrä lisääntyy (arvo 1,41)* ja 2.15. *Väylästä ja kartat (arvo 1,57)*, ei arvioitu asiantuntijafoorumissa merkittäviksi.

### Alusturvallisuuteen liittyvät uhat

Haastattelumateriaalin pohjalta tunnistettiin viisi alusturvallisuuteen liittyvää uhkaa, joista vain yksi tunnistettiin merkittäväksi uhaksi (Kuva 6). Tämä uhka 2.16.1. *Uloslputuksien myötä häviää suomalainen kauppalaivasto ja sen mukana osaava henkilöstö (arvo 1,94)* on uhka, joka tuli esiin lukuisissa haastatteluissa. Uhka pe-



rustuu ajatuksiin siitä, että Suomen lipun määrän vähentyessä rannoillamme liikkuu aluksia, joiden henkilöstö ei ole yhtä ammattitaitoista kuin suomalaiset, osasta suomalaisesta miehistöstä tulee pula ja kansipäälystön pätevytymisen esteeksi muodostuu harjoittelupaikkojen puute. Lisäksi pelätään, että suomalaisten merenkulkijoiden vähenemisen myötä tulevaisuudessa ei ole osajia meriturvallisuuden kannalta tärkeisiin työtehtäviin maissa. Asiantuntijafoorumissa nostettiin myös esiin kysymys siitä, onko Suomen lippu laadun tae. Esitettyjä viittauksia muiden maiden miehistön epäpätevyyteen pidettiin rasistisina.

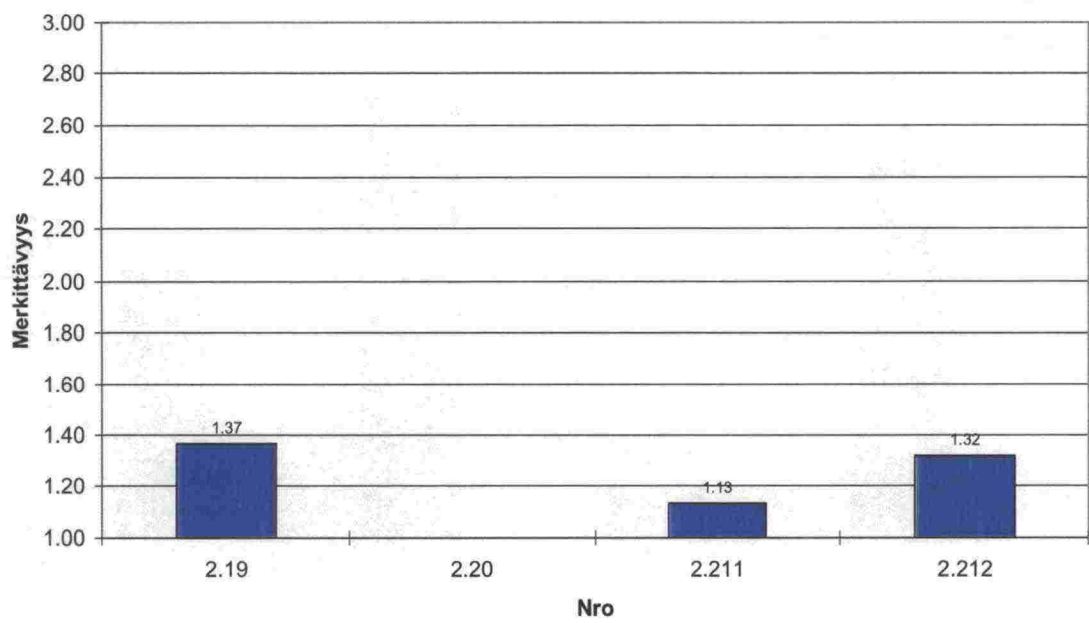


**Kuva 6. Alusturvallisuuden uhkien merkittävyyden äänestystulokset käsittelyjärjestyksessä.**

Muita alusliikenteeseen liittyviä uhkia olivat 2.16.2 Tietotekniikan lisääntyminen eri meriturvallisuuteen liittyvissä toiminnoissa esim. komentosillalla ja VTS:ssä muodostavat uhan, jos toimintavalmius (osaaminen) ilman laitteita katoaa (arvo 1,58), 2.16.3. Koulutukseen liittyvät uhat (arvo 1,16), 2.17. Luotsaukseen liittyvät uhat (arvo 1,63) ja 2.18. Meripelastus (arvo 1,16).

#### Ympäristölliset uhat

Ympäristöön kohdistuvia uhkia tuli selvityksessä esiin neljä. Näitä uhkia ei kuitenkaan asiantuntijafoorumissa arvioitu merkittäviksi (Kuva 7). Suurimmat merkittävyydsarvot saivat uhat 2.19. Ympäristön pilaantuminen (arvo 1,37) ja uhka 2.21.2. SYKE vastaa öljyntorjunnasta, mutta on muuten irrallaan merenkulusta (arvo 1,32). Uhkaa 2.20. Merenkulku kuljetusmuotona jää kehityksessä muista kuljetusmuodoista jälkeen ei pidetty suurena eikä siitä äänestetty. Neljäs uhka 2.21.1. Suomen öljyntorjuntaresurssit eivät ehkä ole riittävät (öljyntorjuntakaluston ja torjunnan puutteet) sai arvoksi 1,13.



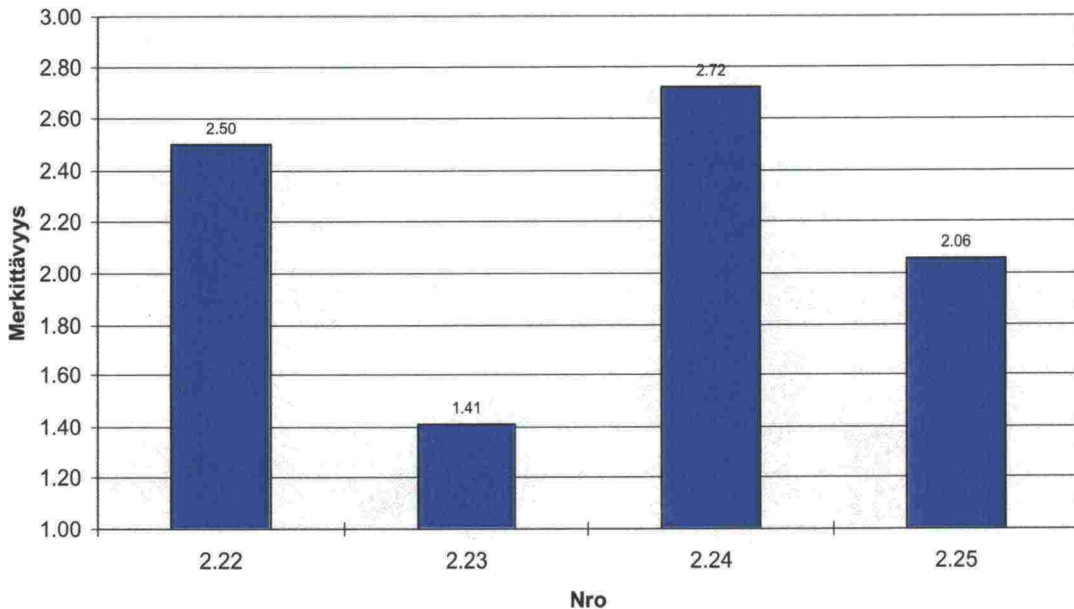
**Kuva 7. Ympäristöuhkien merkittävyyden äänestystulokset käsittelyjärjestyksessä.**

Muita uhkia

Kaikkia tunnistettuja uhkia ei ollut järkevää sisällyttää mihinkään edellä mainituista luokista. Tällaisia muita uhkia käsiteltiin asiantuntijaistunnossa neljä kappaletta ja niistä kolme arvioitiin merkittäviksi uhkiksi.

Muista uhkista merkittävimmäksi äänestettiin uhka 2.24. *Inhimilliseen tekijään ei kiinnitetä huomiota (arvo 2,72)*, ja samalla se nousi myös kaikkein merkittävimmäksi käsitellyistä uhista. (Kuva 8). Keskusteluissa todettiin, että 80 prosenttia onnettomuuksista johtuu inhimillisestä tekijästä ja se voidaankin tunnistaa lukuisissa tapauksissa. Tästä huolimatta huomiota ja toimenpiteitä ei aina ole kohdistettu oikeisiin asioihin. Lisäksi toimenpiteet ovat olleet riittämättömiä. Myös väsymys on suuri meriturvallisuusongelma ja onkin positiivista, että Onnettomuustutkintakeskus tekee parhaillaan tutkimusta, jossa selvitetään väsymyksen merkitystä.





**Kuva 8. Muiden uhkien merkittävyyden äänestystulokset käsittelyjärjestyksessä.**

Myös uhka 2.22. *Yleinen (ei vain valtionhallinnon) negatiivinen suhtautuminen merenkulkuun* arvioitiin merkittävaksi (arvo 2,50). Uhan yhtenä aiheuttajana pidettiin valtionhallinnon ja politiikkojen tietämättömyyttä merenkulun merkityksestä Suomelle. Haastattelujen perusteella merenkulun arvostus ja merkitys Suomessa vähenee koko ajan ja sitä kautta myös siihen panostettavat resurssit. Tilannetta pahentaa asenneongelma eli nuiva suhtautuminen ei-mitattavissa oleviin meriturvallisuusasioihin.

Kolmas merkittävaksi arvioitu muu uhka oli 2.25. *Jatkuva tuottavuus- ja tehokkuusvaatimusten kiristymisen heikentää turvallisuutta* (arvo 2,06). Varustamot tekevät kustannussäästöjä ja täyttävät vain minimivaatimukset. Aktiiviseen sijoittamiseen turvallisuuteen ei taloudellisia resursseja enää riitä. Kiire aiheuttaa myös sen, että lastinkiinnitys on nykyään usein puutteellista, ja jopa meriteidensäätöjä venytetään kiireisen aikataulun takia. Uhkana onkin, että meriturvallisuuskehityksessä jäädään paikalleen nyt saavutettuun tasoon.

Kohdan muita uhkia neljättä uhkaa 2.23. *Katastrofitilanteen keskellä aluksen päällikkö jätetään yksin päätöksen teon kanssa* ei arvioitu merkittävaksi (arvo 1,41).

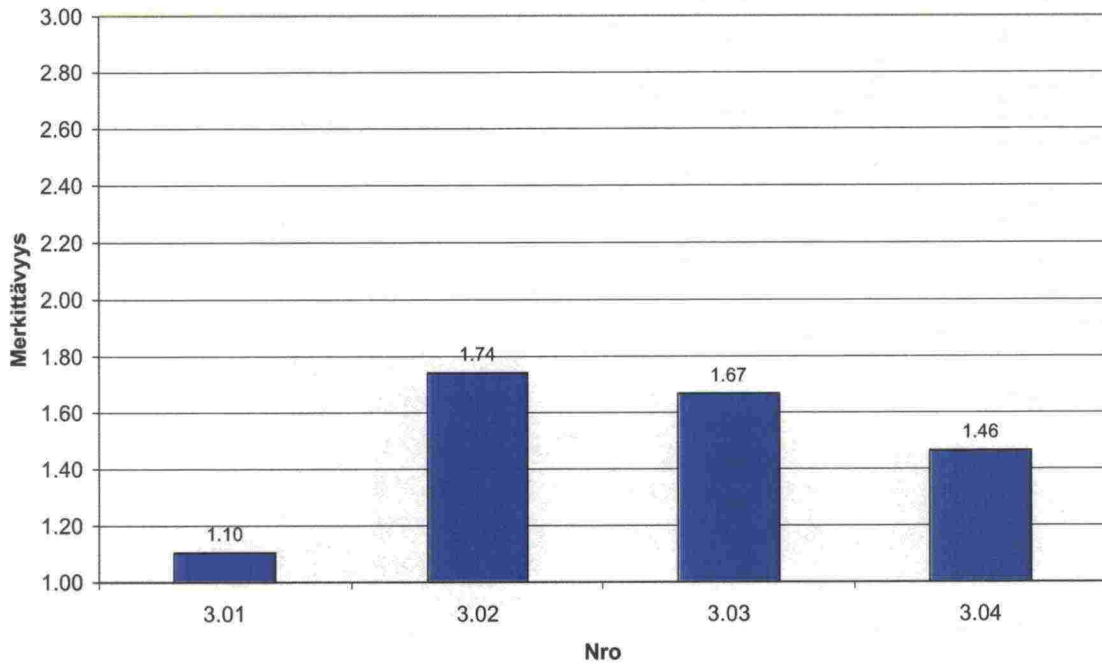
### Yhteistyö ja työnjako

Haastatteluissa tunnistettiin ongelmia sekä meriturvallisuuteen liittyvien toimijoiden sisäisessä että eri toimijoiden välisessä yhteistyössä ja työnjaossa. Näistä koostettiin neljä pääongelmaa, joista mikään ei asiantuntijafoorumin äänestyksen perusteella ole merkittävä ongelma. (Kuva 9).

Suurimman arvon yhteistyön ja työnjaon ongelmista saivat uhat 3.02. *Kansallinen yhteistyö* (arvo 1,74) ja 3.03. *Yhteistyön kokonaiskoordinointi puuttuu* (arvo 1,67). Kansallisen yhteistyön ongelmiksi kiteytyivät muun muassa puutteet liikenne- ja viestintäministeriön ja Merenkululaitoksen yhteistyössä, Onnettomuuskeskuksen toimintatapa sekä VTS:n ja luotsauksen yhteistyön ongelmat. Yhteistyön kokonaiskoordinoinnin puuttuminen on ongelma, koska meriturvallisuuden hallinta on Suomessa verrattain hajallaan eri toimijoiden vastuissa. Esimerkiksi IMO-työskentelyyn osallistuu Suomesta kahdeksan eri ministeriötä. Todettiin, että kokonaiskoordinoin-

nin puuttuessa on riski, että meriturvallisuuden varmistamiseen jää alueita, joista ei kukaan vastaa.

Ongelmia 3.10 Työnjako riippuvainen henkilösuhteista (arvo 1,10) ja 3.04. Tutkimustulosten hyödyntäminen ontuu (arvo 1,46) ei arvioitu merkittäviksi.

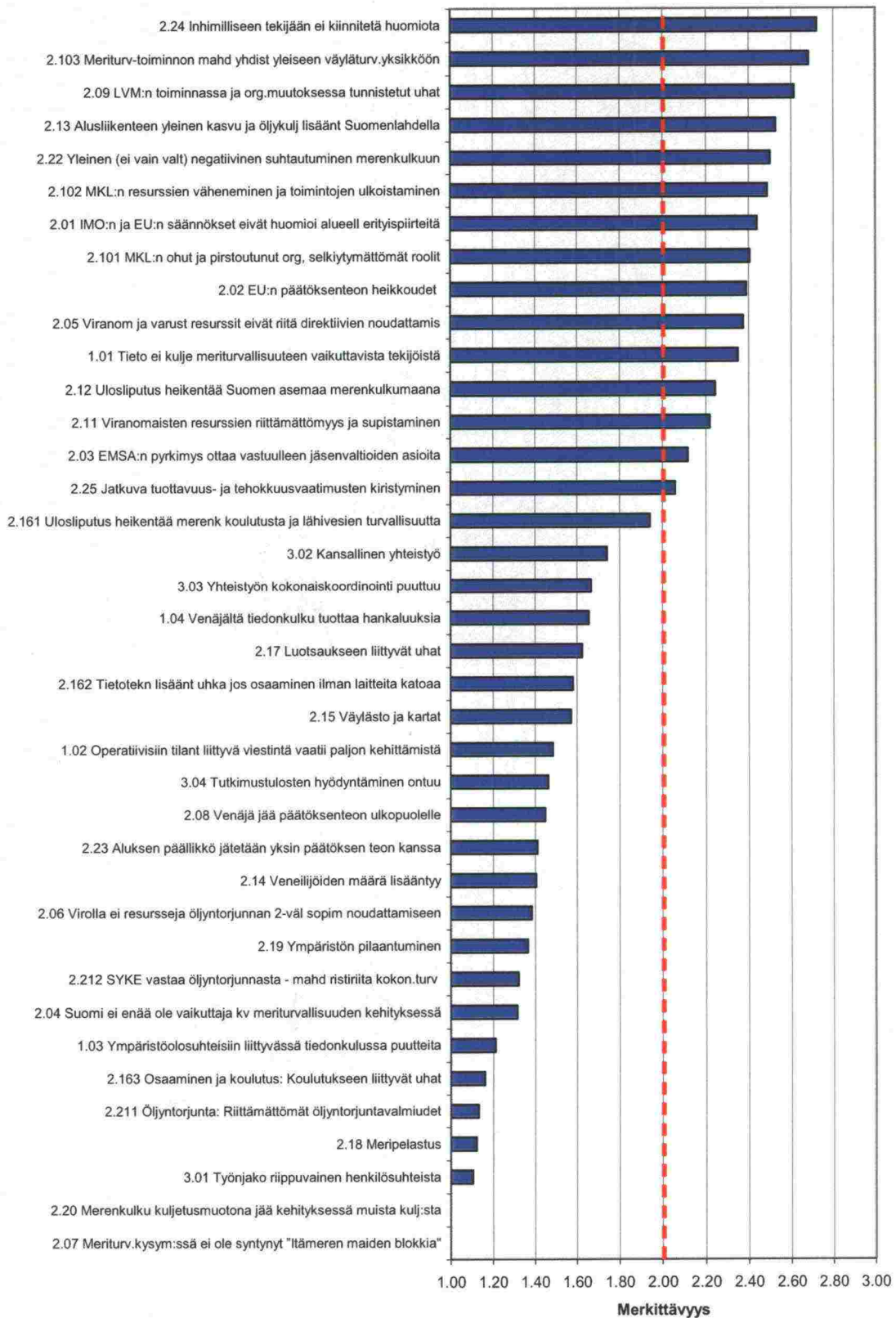


**Kuva 9. Yhteistyön ja työnjaon vaarojen merkittävyyden äänestystulokset käsittelyjärjestyksessä.**

#### 4.2.6 Tulosten tarkastelu

Asiantuntijafoorumin tavoitteena oli esitellä keskeisille organisaatioille haastattelujen pohjalta tunnistetut meriturvallisuuden heikkoudet, ongelmat ja uhat eli vaarat meriturvallisuudelle ja luoda suomalaisen meriturvallisuustoimijaverkon yhteinen näkemys näiden merkittävyydestä. Haastattelujen tuloksia voidaan pitää hyvin edustavina, sillä eri alojen edustajien näkemyksiin perustuvista epäkohdista foorumiin kokoontunut yhteisö äänesti käsitellyistä 38 epäkohdasta erittäin merkittäviksi/merkittäviksi (arvo kaksi tai enemmän) 42,1 prosenttia, merkittäviksi/vähemmän merkittäviksi (arvo alle kaksi mutta enemmän tai yhtä kuin yksi) 56,2 prosenttia ja vain 5,3 prosentilla (2 uhkaa) katsottiin olevan niin vähäinen merkitys, ettei niistä äänestetty. (Kuva 10).





**Kuva 10. Kaikkien arvioitujen meriturvallisuuden vaarojen äänestetyt merkittävyydet merkittävyysjärjestyksessä.**

Äänestystulokset refleктоivat muutenkin hyvin haastatteluissa kerättyä materiaalia. Ne uhkista ja epäkohdista, jotka tulivat esiin useissa haastatteluissa, olivat samoja kuin ne, jotka asiantuntijafoorumissa äänestettiin merkittäviksi tai erittäin merkittäviksi. Lisäksi haastattelumateriaalin perusteella laadittuja kuvauksia uhista ja

epäkohdista täydennettiin tai muutettiin erittäin vähän. Jo tunnistetut sisällöt olivat siis relevantteja.

Ylivoimaisesti eniten vaaroja tunnistettiin luokasta "hallinnolliset uhat". Hallinnollisista uhkista tunnistettiin myös eniten erittäin merkittäviä/merkittäviä vaaroja, yhteensä 10 kappaletta, joka on 62,5 prosenttia kaikista tunnistetuista erittäin merkittävistä/merkittävistä vaaroista ja 71 prosenttia kaikista hallinnollisista uhista. Näiden vaarojen taustatekijöinä olivat huoli kansainvälisen päätöksenteon toimimattomuuden vaikutuksista ja alueellisten erityispiirteiden huomiotta jättämisestä sekä ongelmat kahden merkittävän meriturvallisuustoimijan, Merenkululaitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön, toiminnassa, niiden resurssien riittämättömyys ja yhden meriturvallisuustekijän, Suomen lipun, häviäminen.

Liikenteellisistä uhista merkittäväntä voidaan viime vuosien kehityksen valossa pitää jopa itsestäänselvyytenä: alusliikenteen yleinen kasvu ja öljykuljetuksien lisääntyminen Suomenlahdella. Yllättävänä voidaan taas pitää sitä, että inhimillisen tekijän huomioimattomuus nousi kaikista tunnistetuista vaaroista suurimmaksi, vaikka sitä ei laajasti tuotu esiin haastatteluissa.

### Rajaukset

Äänestyksiin osallistui työpajan alussa kaikkiaan 44 asiantuntijaa. Noin kolmituntisen työpajan aikana osa asiantuntijoista joutui poistumaan, joten työpajan lopussa asiantuntijoiden määrä oli 32, mikä on vielä tarpeeksi suuri tulosten luotettavuuden kannalta. On kuitenkin huomioitava, että äänestystulokset kuvaavat rajallisen asiantuntijaryhmän käsityksiä ja mielipiteitä aiheista, joten tuloksiin tulee suhtautua suuntaa-antavina. Ääntenlaskennassa on myös saattanut tapahtua yhden tai kahden äänen suuruisia erehdyksiä, mikä saattaisi aiheuttaa pientä epätarkkuutta tuloksiin.

Äänestyksessä annettiin keskimäärin nollasta viiteen "ei osaa sanoa" -ääntä. Vain neljässä äänestyksessä annettiin yli kymmenen eos-ääntä. Kaikissa näissä kohdissa ääniä annettiin enemmän kuin 23 ääntä. Kun eos-ääniä ei huomioida, alle 30 ääntä annettiin yhteensä kuudelle vaaralle. Mikään edellä mainituista vaaroista ei ollut sellainen, että se olisi äänestetty erittäin merkittäväksi tai merkittäväksi. Aiheittain eniten eos-ääniä annettiin öljyntorjuntaan liittyviin ja yhteistoimintaan Venäjän ja Viron kanssa liittyviin vaaroihin.

Arvioiden skaala työskentelyn alku- ja loppuvaiheessa saattoi olla erilainen. Tämä saattaa vinouttaa tulosta, mutta tämän ei uskota merkittävästi heikentävän tulosten laatua, sillä osallistujat edustivat vahvaa, vuosien kokemusta alalta. Mahdollisen vinoutumisen ja käytössä olleen karkean luokittelun (1–3) takia tuloksia on muistettava tarkastella suurusluokkina, joissa kymmenyksien eroilla ei ole merkitystä.

Tilaisuudessa oli edustettuna yli 20 organisaatiota. Tämä vahvistaa tulosta, koska yhteen vedetty näkemys sisältää eri näkökulmia.

Arvioita tarkasteltaessa on huomioitava, että niitä ei ole tuettu data-analyysillä vaan ne ovat subjektiivisia, koska ne perustuvat täysin kokemustietoon. Poikkeuksen muodostavat arviot, joiden tekemiseen asiantuntija on käyttänyt tuntemaansa validoitua dataa, esimerkiksi tilastoja.



## 5 TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Merenkulun kannalta keskeisimmät tahot ovat Merenkululaitos ja liikenne- ja viestintäministeriö. Nämä tahot koettiin myös haastatteluissa tärkeimmiksi yhteistyötahoiksi kansallisesti ja niillä katsottiin myös olevan suurin vaikutusvalta merenkulun turvallisuuden hallintaan. Erityisesti Merenkululaitoksen aseman koettiin olevan meriturvallisuusasioissa keskeinen Suomessa. Merenkululaitoksen toiminta on selvästi kehittynyt 1990-luvun alusta ja erityisesti tarve erityissääntelyyn on vähentynyt. Merenkululaitoksella on sekä tietoa että taitoa merenkulkuun liittyvien asioiden hoitamisessa.

Merenkululaitoksen tulisi erityisesti kehittää asiakaspalveluaan, yhteistyötään ja vuoropuheluaan asiakkaidensa kanssa sekä lainsäädännöllistä osaamistaan ja rooliaan ympäristöturvallisuuskysymyksissä. Haastatteluissa useat tahot kritisoivat Merenkululaitoksen vanhakantaista asiakaspalvelua ja kokivat sen haittaavan Merenkululaitoksen toimintaa. Vuoropuhelun ja yhteistyön kehittäminen sidosryhmien kanssa edistäisi myös asiakaspalvelun kehittymistä. Lainsäädännöllisen osaamisen kehittäminen paitsi parantaisi Merenkululaitoksen ja liikenne- ja viestintäministeriön välistä yhteistyötä, niin myös nopeuttaisi asioiden käsittelyä Merenkululaitoksessa.

Merenkululaitoksen vahvuuksia ovat toiminta IMO:ssa, Venäjä/Viro-yhteistyö ja pohjoismainen yhteistyö. Myös Merenkululaitoksen vaikutusmahdollisuudet meriturvallisuuteen sekä kansallisesti että kansainvälisesti ovat hyvät. Sidosryhmät odottavat Merenkululaitokselta voimakkaampia kannanottoja asennekasvattajana ja selkeitä ohjeita sen vastuulla oleviin asioihin sekä työskentelyä muiden viranomaisten kanssa meriturvallisuuden kehittämiseksi edelleen.

Merenkululaitoksen henkilökunnan keski-ikä on korkea ja nykyisen henkilöstön jäädessä eläkkeelle Merenkululaitoksesta poistuu paljon asiantuntemusta. Merenkululaitokseen tarvitaan uutta henkilöstöä, jotta nykyisten työntekijöiden asiantuntemusta voitaisiin siirtää eteenpäin. Uhkana kuitenkin on, että määrärahojen jatkuvasti pienentyessä Merenkululaitokselle käy mahdottomaksi hoitaa tehtäviään meriturvallisuusviranomaisena.

Mielipiteet liikenne- ja viestintäministeriön vaikuttavuudesta meriturvallisuustoimijana jakaantuivat kahtia haastatteluissa, sillä osa haastatelluista pitää liikenne- ja viestintäministeriötä meriturvallisuusasioissa tärkeänä toimijana, kun taas osa haastatelluista kokee liikenne- ja viestintäministeriön olevan vähäinen toimija meriturvallisuusasioissa. Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriön roolia meriturvallisuusasioissa pidettiin melko näkymättömänä. Liikenne- ja viestintäministeriötä kritisoitiin merenkulun linjausten puuttumisesta.

Entisen merenkulkuyksikön henkilökuntaa pidetään merenkulun asiantuntijoina, mutta muuten liikenne- ja viestintäministeriötä kritisoitiin merenkulun asiantuntemuksen puuttumisesta, joka myös näkyy julkisuuteen. Esimerkiksi väylänpitoon myönnetyt varat ovat varsin pieniä verrattuna muihin liikennemuotoihin, vaikka turvallisuuden kannalta meriliikenteen väylissä on kyse yhtä suurista asioista kuin muidenkin liikennemuotojen osalta. Liikenne- ja viestintäministeriön toimissa heijastuvat yhteiskunnan ja valtiovallan asenteet merenkulkua kohtaan. Suuntaus on erittäin huolestuttava.

Liikenne- ja viestintäministeriön tehtävänä on olla merenkulkupolitiikan luoja. Tässä tehtävässä liikenne- ja viestintäministeriö on epäonnistunut, sillä Suomella ei ole toimivaa merenkulkupolitiikkaa, eikä merenkulun merkitys näy liikenne- ja viestintäministeriön toiminnassa. Ottaen huomioon se, että Suomen viennistä 90 prosent-



tia ja tuonnista 70 prosenttia kuljetetaan meritse, merenkulun painoarvon pitäisi olla huomattavasti korkeampi. Merenkulun merkityksen pitäisi myös näkyä politiikassa päätöksenteossa ja arvostuksessa. Lisäksi EU:n tavoite siirtää kuljetuksia vesireiteille lisää merenkulun merkitystä Euroopan unionin alueella. Suomen pitäisi vastata EU:n pyrkimyksiin.

Suurin määrä selvityksessä tunnistetuista uhista merenkulun turvallisuudelle koski hallintoa: organisaatiomuutoksia, henkilö- ja taloudellisten resurssien leikkauksia sekä yhteistyötä ja vastuiden jakoa. Näiden uhkien hallitsemiseksi vaaditaan korkeamman tason poliittisia päätöksiä. Sen sijaan, että valtiovalta panostaisi merenkulkuun sen vaatimalla tavalla, merenkulun resursseja vähennetään. Liikenne- ja viestintäministeriön organisaatiomuutos on jälleen yksi esimerkki siitä, kuinka huonosti merenkulun merkitys käsitetään Suomessa ja kuinka vähän sitä arvostetaan. Liikenne- ja viestintäministeriön organisaatorakenne on varsin ohut ja sen merenkulun osaamisen tulevaisuus näyttää varsin heikolta.

Haastatteluissa myös todettiin, että päättäjillä ei välttämättä ole ajantasaista tietoa merenkulun nykytilasta ja sen merkityksestä Suomelle. Onkin epävarmaa, kuinka liikenne- ja viestintäministeriö pystyy tulevaisuudessa vastaamaan merenkulun vaatimuksiin nykyisellä organisaatorakenteellaan ja osaamisellaan.

Haastatteluissa esitettiin kaksi erilaista näkemystä meriturvallisuuden tulevaisuudesta. Ensimmäisessä näkemyksessä pelkona oli, että Suomeen perustetaan väylävirasto, jonka toimitaan kuuluvat myös meriturvallisuustoiminnot. Tämän arvioitiin heikentävän meriturvallisuuden tulevaisuutta samanaikaisesti, kun suomalaiset varustamot siirtyvät ulkomaiseen omistukseen. Positiivisempänä tilanteen kehittämisehdotuksena nähtiin se, että väylävirastoa perustettaessa perustetaan meriturvallisuusvirasto tai liikennemuotojen yhteinen virasto, jossa merenkulku on omana sektorinaan, ja varustamot pysyvät suomalaisessa omistuksessa.

Valtiovallan uskottiin suhtautuvan negatiivisesti merenkulkuun, mutta lisäksi yleisen mielipiteen negatiivinen asenne alaa kohtaan koettiin merkittäväksi uhaksi. Asenteen arvioitiin johtuvan suureksi osaksi siitä, että lähes kaikki tieto, minkä tiedotusvälineet merenkulusta välittävät, käsittelee joko laivojen aiheuttamaa merensaastumista, laivojen siirtymistä ulkomaiseen omistukseen ja suomalaisten työpaikkojen menettämistä tai laivaonnettomuuksia ja niistä aiheutuvia uhkakuvia. Kaiken tämän lisäksi Itämeren huono tila, joka ei todellisuudessa johdu ainoastaan merenkulun vaikutuksesta, kasvattaa kielteistä asennetta.

Sidosryhmien odotukset liikenne- ja viestintäministeriölle ovat ristiriitaisia, sillä sidosryhmät odottavat liikenne- ja viestintäministeriöltä toisaalta tiukempaa otetta Merenkululaitokseen ja toisaalta sen taas toivottiin antavan Merenkululaitokselle enemmän vaikutusmahdollisuuksia. Liikenne- ja viestintäministeriön odotetaan myös kiinnittävän huomiota merenkulun osaamiseensa.

Ympäristöhallintoa pidettiin haastatteluissa yleisesti melko pienenä toimijana meriturvallisuuden kannalta. Ympäristöhallinnon merkitys kuitenkin luonnollisesti korostuu ympäristöasioiden hoidossa, ja sen merkityksen uskotaan kasvavan tulevaisuudessa. Ympäristöhallintoa kritisoitiin haastatteluissa siitä, että se kopioi säädöksiä suoraan ulkomailta ja pyrkii säätämään tärkeän ympäristönsuojelun nimissä lakeja, jotka ovat kuitenkin ristiriidassa meriturvallisuuden kanssa. Lakeja säädettäessä pitäisi huomioida säädösten vaikutukset myös muualle kuin suoraan ympäristöön. Lisäksi säädökset pitäisi soveltaa Suomen oloihin varsinkin silloin, kun siihen on erikseen annettu mahdollisuus. Haastatteluissa epäiltiin, ettei ympäristöhallinnolla ole riittävästi asiantuntemusta merenkulusta.

Rajavartiolaitoksella on erittäin tärkeä tehtävä onnettomuustilanteissa ihmishenkien pelastamisen ja öljyntorjunnan kannalta ja se on aktiivisesti kehittänyt yhteistoi-



mintamuotoja. Rajavartiolaitoksella on myös merkittävä rooli myös osana kansallisen merivalvontajärjestelmää tiedonhankkijana ja yhtenä järjestelmää ylläpitävänä toimijana.

Puolustusvoimien roolin meriturvallisuustoimijana katsottiin olevan pienempi kuin Rajavartiolaitoksen, mutta puolustusvoimilla on kuitenkin tärkeä tehtävä onnettomuustilanteissa sekä ihmishenkien pelastamisessa että ympäristön suojelussa. Osa haastatelluista ei tuntenut puolustusvoimien meriturvallisuuteen liittyviä tehtäviä. Puolustusvoimien maanpuolustuksellisista roolia pidettiin hyvin voimakkaana ja sen arveltiin osaltaan vaikuttavan puolustusvoimien toimintaan meriturvallisuusasioissa.

Yhteistyön toimiessa Merenkululaitoksen, tullin, Rajavartiolaitoksen ja puolustusvoimien välillä niiden yhteiset valvontajärjestelmät ovat erinomainen työkalu meriturvallisuuden kannalta. Yhteisistä valvontajärjestelmistä on hyötyä myös jälkiselvittelytilanteissa.

Meriturvallisuuden työnjakoa nykytilanteessa pidetään pääasiassa toimivana ja selkeänä. Häiriötilanteiden hallinnassa eri toimijoiden välistä työnjakoa tulisi kuitenkin parantaa. Erityisesti tulisi kehittää toimijoiden yhteistoimintaa ja selkeyttää toimien piderajoja. Onnettomuus- ja häiriötilanteita tulisi harjoitella enemmän ja tiedonkulkua niiden yhteydessä. Suomen alueella tapahtuu onneksi hyvin harvoin onnettomuuksia ja siksi harjoituksien määrää tulisi lisätä. Tulisi myös varmistaa, että harjoituksiin osallistuu niin paljon henkilöstöä, että todellinen hyöty oppimiselle realisoituu. Myös tiedottamisvastuut tulisi sopia nykyistä selkeämmin. Osa haastatelluista organisaatioista oli sitä mieltä, että Merenkululaitoksella pitäisi olla kiistatonta selkeä johtava asema merenkulun turvallisuusasioissa, kun taas toiset olivat sitä mieltä, että liikenne- ja viestintäministeriö antaa Merenkululaitoksen toimia liian itsenäisesti, koska liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole riittävää merenkulun erityisosaamista. Liikenne- ja viestintäministeriön resursseja ja osaamista olisikin täydennettävä.

Poikkihallinnollisen koordinaation tarve merenkulun turvallisuuskentässä nousi tutkimuksessa selkeästi esiin. Merenkulun neuvottelukunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia pitäisi vahvistaa vastaamaan sen alkuperäistä tarkoitusta.

Useimpien haastateltujen mielestä kansalliset meriturvallisuutta säätelevät lait ja asetukset ovat toimivia ja riittäviä. Poikkeuksiakin kuitenkin on erityisesti tietojärjestelmistä, ympäristönäkökohdista ja sisävesien onnettomuustilanteista säätelevissä laeissa ja asetuksissa. Puutteita koettiin myös olevan kotimaanliikenteessä olevien alusten miehistön koulutusvaatimuksissa.

Merenkululaitos on pyrkinyt järjeistämään sisävesien säädöksiä muun muassa vaatimalla, etteivät kaikki koulutustahot saisi antaa kuljetuskoulutusta, mutta Merenkululaitos ei ole onnistunut tässä. Sisävesien ongelmaksi mainittiin myös se, että sisävesien pelastusohje on väliaikaiseksi tarkoitettu ohjeistus 1970-luvulta.

Kansainvälisissä säädöksissä on selvästi enemmän puutteita ja epäselvyyksiä kuin kansallisessa lainsäädännössä. Erityisen ongelmalliseksi koettiin EU:n pyrkimys saada suurempaa valtaa merenkulkua koskevien päätösten teossa. EU:n toiminta on johtanut ja johtaa myös tulevaisuudessa tilanteisiin, joissa EU-maita sitovat tiukemmat säädökset kuin EU:n ulkopuolisia maita. Globaalina toimintana merenkulkua säätelevien säännöksiä pitäisi olla kaikkia lippuvaltioita samalla tavalla sitovia.

EMSA:n rooli meriturvallisuusasioissa herätti haastatteluissa epäluuloa. EMSA:n koettiin uhkaavan EU:n jäsenvaltioille kuuluvaa päätöksenteko-oikeutta. Useimmat haastatelluista eivät pitäneet hyvänä suuntauksena sitä, että EU ottaisi itselleen päätäntävällän kansainvälisissä kokouksissa, vaan kansallinen päätäntävalta ja puheoikeus halutaan säilyttää kansallisilla viranomaisilla.



Meriturvallisuuden hallinta kohtaa Suomessa useita uhkia, jotka vaarantavat meriturvallisuuden. Mainittuja uhkia olivat muun muassa Merenkulkulaitoksen henkilöstön ikärakenne, määrärahojen vähyys, merenkulun arvostus, tiedonkulun ongelmat ja reaali maailman ja viranomaisten näkemysten yhteensovittaminen. Myös meriturvallisuusasioiden hoitamisen pirstaleisuus ja roolien selkiytymättömyys katsottiin uhaksi meriturvallisuuden hallinnalle. Osa haastatelluista pelkäsi Suomen putoamista kansainvälisestä kehityksestä.

Valtionhallinnon tuottavuusohjelma on voimakas ja sen vaikutukset meriturvallisuuteen ja sen hallintaan nähdään negatiivisina, vaikkakin pitkällä tähtäyksellä se saat-  
taa osoittautua onnistuneeksi. Turvallisuusasioissa ja niiden hallinnassa ei kuiten-  
kaan pitäisi olla kyse tuottavuudesta, vaan ihmisten, ympäristön ja omaisuuden  
turvallisuuden varmistamisesta.

Inhimillisen tekijän todettiin asiantuntijafoorumin äänestyksessä olevan suurin uhka meriturvallisuudelle. Usein kuuleekin käytettävän sanontaa "80 prosenttia onnetto-  
muuksista on inhimillisen tekijän aiheuttamia". Joidenkin tahojen mielestä 100 pro-  
senttia onnettomuuksista on inhimillisen tekijän aiheuttamia, sillä esimerkiksi jokai-  
sen laitteen, johon on tullut onnettomuuden osasyysksi osoittautunut tekninen vika,  
on suunnitellut ihminen, asentanut ihminen ja huoltanut ihminen. Toisaalta ilman  
inhimillistä tekijää eli ihmistä merenkulku ei voi toimia. Lisäksi toiminnallaan ihmi-  
nen jatkuvasti ehkäisee potentiaalisia onnettomuustilanteita, jotka aiheutuvat esi-  
merkiksi tekniikan vikaantumisesta.

Inhimillisen tekijän aiheuttamaa riskiä on pyritty minimoimaan muun muassa lain-  
säädäntöteitse, mutta toimenpiteitä tarvitaan edelleen. Merenkulku on turvallisuus-  
kriittistä toimintaa, jossa ihminen on merkittävässä roolissa. Jotta ihminen voisi  
toimia turvallisesti, on hänen työnsä edellytyksien oltava kunnossa. Tämä tarkoit-  
taa, että hänen osaamisensa taso on varmistettu riittävällä koulutuksella ja hänen  
käyttämiensä järjestelmien ja laitteiden on tuettava hänen toimintaansa. Käytössä  
olevien järjestelmien ja laitteiden käyttökoulutukseen sekä niiden hyödyntämiseen  
yhteistoiminnassa on panostettava. On siis luotava mekanismit, joilla voidaan aut-  
taa ihmistä tekemään oikeita päätöksiä. Lukuisissa onnettomuustutkinnoissa ja eri-  
laisissa tutkimuksissa on todettu, että esimerkiksi navigointilaitteiden käyttöliitty-  
mät, komentosiltaergonomia ja työolosuhteet eivät luo edellytyksiä onnistuneelle  
työsuoritukselle.

Merenkulun toimijat eivät jaa toisilleen riittävästi tietoa meriturvallisuuteen vaikut-  
tavista tekijöistä, esimerkiksi tapahtuneista läheltä piti -tilanteista. EU pyrkii paran-  
tamaan tilannetta käynnissä olevilla kehitysprojekteilla, mutta asiaan voidaan vai-  
kuttaa myös kansallisesti konkreettisilla toimenpiteillä. Selostukset onnettomuuk-  
sista ja vaaratilanteista tarjoavat merkittävää tietoa niihin johtaneista syistä ja nii-  
den seurauksista. Näistä tiedoista olisi mahdollista oppia vastaavien tilanteiden  
välttämiseksi. Onnettomuustutkintakeskus tutkii vain pienen osan merionnetto-  
muuksista ja siksi valtaosasta onnettomuuksista onkin erittäin vaikea saada tietoja.  
Ongelman merkittävyyttä lisää se, että nykyisin käytössä oleva onnettomuustieto-  
kanta on epäkäytännöllinen ja sen tiedot puutteelliset. Kansallisen onnettomuustie-  
tokannan saattaminen vastaamaan nykypäivän vaatimuksia olisikin merkittävä me-  
riturvallisuustoimenpide.

Onnettomuuksien määrä on pieni verrattuna läheltä piti -tilanteiden määrään. Nä-  
mä tilanteet, joissa onnettomuus on pystytty välttämään, eivät tule laajempaan tie-  
toisuuteen; niistä ei ehkä rangaistuksen pelossa haluta kertoa eikä toisaalta ole ole-  
massa luottamuksellista raportointijärjestelmääkään, mihin asiasta voisi raportoida.  
Siviili-ilmailussa on jo vuosikymmeniä toiminut vaaratilanteiden luottamuksellinen  
raportointi, ja muun muassa Englannissa ja Australiassa vastaavat järjestelmät on  
jo luotu merenkulkuunkin. Suomessa vastaavan järjestelmän käynnistämistä tutkit-  
tiin 2000-luvun alussa, mutta järjestelmän toiminta ei ole käynnistynyt. Periaattee-



na näissä järjestelmissä on, että läheltä piti -tilanteessa ollut voi raportoida tapahtumasta ilman, että hänen henkilöllisyytensä tulee julkisuuteen. Tärkeintä kun ei ole syyllisten löytäminen, vaan tieto vaaratilanteen aiheuttaneista syistä ja toimenpiteistä, joilla onnettomuus kyettiin ehkäisemään.

Erilaisten elektroniikkavikojen aiheuttamien onnettomuuksien riski on kasvanut erityisesti 1990-luvulla laivoilla tapahtuneen automaation lisääntymisen myötä. Riskin arvioidaan edelleen kasvavan lähitulevaisuudessa, kun laitteet ikääntyvät. Aluksen ohjailuun, energiantuotantoon ja propulsioon liittyvistä elektronisista vioista systemaattisesti kerättävä ja analysoitava tieto auttaisi mm. tunnistamaan ja arvioimaan keinoja, joiden avulla voidaan vähentää tai välttää etenkin vaarallisia vikoja tai häiriöitä. Tietojen perusteella voidaan myös parantaa vaarallisten vika- ja häiriötilanteiden hallintaa laivoilla ja tehokkaasti rajoittaa vikojen seurausvaikutuksia.

Yksi suurimmista uhista meriturvallisuudelle on todennäköisenä pidetyn öljyonnettomuuden tapahtuminen Suomenlahdella. Merenkulun ympäristöturvallisuuteen liittyviä uhkia ovat öljy- ja kemikaalionnettomuuksien lisäksi vieraslajit ja kaikki aluksilta tulevat päästöt. Itämeren erityisyyden ja sen suojelun kannalta rannikkovaltioiden yhteistyö onkin erityisen merkittävää.

Merenkulun asema ei vaikuta ainoastaan Suomen nykyisiin kuljetuksiin, vaan myös kriisiaikoihin. Suomen maantieteellinen sijainti yksistään aiheuttaa sen, että Suomi on erittäin riippuvainen merikuljetuksista. Huoltovarmuudesta kriisiaikoja varten tulisikin huolehtia paremmin. Nykyisin tilanne on erittäin kriittinen.

Veneilyn turvallisuus paranee koulutuksen lisääntyessä. Veneilyliiton on työskenneltävä järjestäytyneiden veneilijöiden määrän lisäämiseksi, koska seuroihin kuuluvat veneilijät yleensä asennoituvat turvallisuuskysymyksiin positiivisemmin kuin muut veneilijät ja heidän kalustonsa on yleensä paremmassa kunnossa. Veneilyturvallisuuden parantamiseksi pelastusliivien käyttö avoveneissä pitäisi olla pakollista, sillä niiden mukana pitäminen ei ole riittävä tae turvallisuudelle.

## 6 TOIMENPIDESUOSITUKSET

- Yhteiskunnan ja valtiovallan tulisi ottaa merenkulku joksikin aikaa erityissuojeluunsa, jona aikana niiden tulisi panostaa merenkulkuun ja meriturvallisuuteen nykyistä enemmän. Suomeen on saatava toimiva merenkulkupolitiikka, merenkulkuun liittyvät asiat on nostettava hallitustasolla nykyistä näkyvämmiin esiin, merenkulun arvostusta on parannettava ja resursseja lisättävä. Lisäksi on huolehdittava siitä, että meriturvallisuuden erityisvaatimukset huomioidaan mahdollisesta väylävirastosta päätettäessä.
- Kaikkien merenkulun toimijoiden tulisi aktiivisesti huolehtia siitä, että päättäjille annetaan todellista tietoa merenkulusta:
  - merenkulun tarpeellisuudesta Suomen talouselämälle,
  - Suomen lipun säilymisen merkityksestä Suomen merenkululle,
  - merenkuljetusten ympäristöystävällisyydestä muihin kuljetusmuotoihin verrattuna ja
  - toimenpiteistä, joita on jo tehty meriturvallisuuden parantamiseksi ja niistä saaduista tuloksista sekä suunnitelmista siitä, mitä tullessaan tekemään.
- Merenkulun turvallisuuskentässä tarvitaan poikkihallinnollista koordinaatiota. Merenkulun neuvottelukunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia pitäisi vahvistaa vastaamaan sen alkuperäistä tarkoitusta.
- Inhimillinen tekijä voidaan tunnistaa suurimmaksi yksittäiseksi merenkulun turvallisuuden uhaksi. Jotta ihminen voisi toimia oikein ja vielä ehkäistä tekniikan aiheuttamia ongelmia, on hänen mahdollisuutensa selviytyä tehtävästään varmistettava laadukkaalla koulutuksella, käytännön harjoittelulla ja antamalla hänen käyttöönsä päätöksentekoa tukevaa tietoa ja työvälineitä. Eri-tyistä huomiota on kiinnitettävä toimintaan ja laitteisiin komentosillalla.
- Vaikka Suomessa on jo ryhdytty toimenpiteisiin, joilla on onnistuttu ehkäisemään onnettomuuksien määrän kasvu liikenteen lisääntymisestä huolimatta, on työtä meriturvallisuuden parantamiseksi jatkettava aktiivisesti. Kehityksen painopisteenä tulee olla vahinkoja ennalta ehkäisevät meriturvallisuustoimenpiteet.
- Lakeja säädettäessä on otettava huomioon lain vaikutukset muuallekin kuin suoraan säädettävään asiaan. Yhteistyö eri hallinnonhaarojen välillä edesauttaa tässä. Säädökset on sovellettava Suomen oloihin erityisesti silloin, kun siihen on annettu mahdollisuus.
- Tehdyistä tutkimuksista on tiedotettava paremmin. Tehdyistä tutkimuksesta on saatava tiivistetty versio, josta käyvät ilmi oleellimmat tutkimustulokset.
- Veneilyturvallisuuden parantamiseksi Merenkululaitos tarvitsee lisäresursseja veneilyvalvontaan. Suomen Veneilyliitto ry:n on pyrittävä lisäämään järjestäytyneiden veneilijöiden määrää. Vapaaehtoisen veneilykortin käyttöönottoa on harkittava.



## LÄHTEET

### Oikeudellinen tarkastelu

Lähteissä ei ole eritelty virallisiasiakirjoja, kuten komitean mietintöjä ja hallituksen esityksiä.

Björkelund, Carl-Gustav: *Sjövärldighet och ansvar*, Stockholm 1970.

Boisson, Philippe: *Safety at Sea. Policies, Regulations & International Law*, Paris 1999.

Hasle Sørensen, Kristine: *¿Nunca Más? Places of refuge - Coastal State Liability for Environmental Damage*, MarIus 326, Oslo 2005.

Honka, Hannu: *The Classification System and Its Problems with Special Reference to the Liability of Classification Societies*, (1995) *Tulane Maritime Law Journal*, New Orleans, USA.

Honka, Hannu: *Questions on Maritime Safety and Liability, Especially in View of the Estonia Disaster* (included in *Essays in Honour of Hugo Tiberg*), Stockholm 1996.

Honka, Hannu: *Nordic Reactions to Maritime Disasters: The Estonia Case (Grossschäden - Complex Damages, Rechtliche und alternative Regulierungsstrategien im In- und Ausland; Harald Koch/Armin Willingham (Hrsg.))*, Baden-Baden, 1998.

Honka, Hannu: *The Legal Framework of the International Safety Management Code and Its Role in Hull Insurance (Ships)*, *Essays in Honour of Leif Sevón*, (then) Judge of the Court of the European Communities, JFT, Helsinki, 2001.

Honka, Hannu: *The Cargo Owner's Duty of Finding out Relevant Facts in View of the Insurance Contract*, *Sjö- och transportförsäkring - ett seminarium*, Swedish Maritime Law Association, *Skrifter 75*, Stockholm, 2002 (in Swedish).

Kasoulides, George C: *Port State Control and Jurisdiction. Evolution of the Port State Regime*, London 1993.

Ludvigsen, Kjell Clement: *En gjennomgang av reglene om oppryddningsansvar relatert til last, særlig containere, som har falt over bord fra skip*, MarIus 305, Oslo 2003.

Ringbom, Henrik (edited by): *Competing Norms in the Law of Marine Environment Protection - Focus on Ship Safety and Pollution Prevention*, London 1997.

Torgersbråten, Ståle: *Kyststatens jurisdiksjon ved miljøforurensning eller fare for miljøforurensning fra fremmed skip*, MarIus 341, Oslo 2006.

Wetterstein, Peter: *Redarens miljöskadeansvar*, Åbo 2004.

Özçayoir, Z. Oya: *Port State Control*, London 2001.

### Muut osat

Kantola, Timo & Karvonen, Tapio: *Merenkulun turvallisuuden selvittäminen. Esiselvitys. Turun yliopiston Merenkulkualan koulutus- ja tutkimuskeskus*, Turku 2005, 15 s.

Varsta, Petri & Hanhiova, Keijo: *Laivaturvallisuus*. TKK, Konetekniikan osasto, Laivalaboratorio, M-217, Otaniemi 1997, 87 s.

**LIITE 1. Haastatellut asiantuntijat**

Organisaatio	Henkilö	Toimi	Pvm
Aker Arctic Technology Inc.	Mikko Niini	Toimitusjohtaja	9.8.2006
Asianajotoimisto Gahmberg, Hästö & Co Ltd	Henrik Gahmberg	Asianajaja	9.5.2006
Elinkeinoelämän keskusliitto EK, infrastruktuuri	Raimo Mansukoski	Johtava asiantuntija	18.4.2006
EU-sihteeristö/Valtioneuvoston kanslia	Helena Vänskä	EU-erityisasiantuntija	26.6.2006
Fraktfartygsföreningen r.f.	Olof Widén	Verkställande direktör	16.5.2006
Ilmatieteen laitos, sääpalvelu	Martti Heikinheimo	Johtaja	7.6.2006
Kauppa- ja teollisuusministeriö, elinkeino-osasto	Risto Paaermaa	Apulaisosastopäällikkö	27.4.2006
Liikenne- ja viestintäministeriö, liikennepalveluyksikkö	Lolan Eriksson	Hallitusneuvos	5.5.2006
Liikenne- ja viestintäministeriö, liikennepoliittikan yksikkö	Harri Cavén	Osastopäällikkö, ylijohtaja	12.4.2006
Luotsausliikelaitos	Matti Pajula	Toimitusjohtaja	26.4.2006
Luotsausliikelaitos	Jouni Kokkonen	Operatiivinen johtaja	26.4.2006
Merenkulkulaitos, Archipelago VTS	Mika Halttunen	VTS-esimies	15.6.2006
Merenkulkulaitos, Järvi-Suomen tarkastusyksikkö	Markku Ruuska	Toimistopäällikkö	5.6.2006
Merenkulkulaitos, merikarttaosasto	Tiina Tuurnala	Johtaja	11.5.2006
Merenkulkulaitos, meriliikenteen ohjaus	Matti Aaltonen	Johtaja	3.5.2006
Merenkulkulaitos, meriturvallisuus	Paavo Wihuri	Meriturvallisuusjohtaja	26.9.2006
Merenkulkulaitos, Pohjanlahden tarkastusyksikkö	Rainer Dahlblom	Toimistopäällikkö	19.5.2006
Merenkulkulaitos, Smlkp Liikennetoimiala	Hanna Linjos-Maunula	Toimialapäällikkö	15.6.2006
Merenkulkulaitos, talvimerenkulku	Ilmari Aro	Johtaja	8.5.2006
Merenkulkulaitos, tukitoiminnot	Hannu Makkonen	Johtava lakimies	10.5.2006
Merenkulkulaitos, väyläosasto	Keijo Kostainen	Johtaja	31.5.2006
Merentutkimuslaitos, fysiikan osasto	Kimmo Kahma	Tutkimusprofessori, ma. osastonjohtaja	29.5.2006
Merivoimat, esikunta	Veli-Jukka Pennala	Merivoimien esikuntapäällikkö, lippueamiraali	24.4.2006
Onnettomuustutkintakeskus, hallinto	Tuomo Karppinen	Johtaja	22.5.2006
Onnettomuustutkintakeskus, vesiliikenneonnettomuudet	Martti Heikkilä	Johtava tutkija	22.5.2006
Rajavartiolaitos, esikunnan teknillinen osasto	Jukka Jaakkola	Kommodori	19.4.2006
Rajavartiolaitos, esikunta / oikeudellinen osasto	Tomi Vuori	Lainsäädäntöneuvos	21.4.2006
Rajavartiolaitos, Länsi-Suomen merivartiosto	Henrik Wärmhjelm	Länsi-Suomen merivartioston komentaja, komodori	3.5.2006
Rajavartiolaitos, Suomenlahden merivartiosto	Mikko Hyyppä	Komentajakapteeni	5.5.2006
Satamaliitto	Matti Aura	Toimitusjohtaja	24.4.2006
Sisäasiainministeriö, pelastusosasto	Pentti Partanen	Pelastusylijohtaja	13.4.2006
Sisäasiainministeriö, poliisi	Heikki Mansikka-aho	Komisario	18.5.2006
Sisäasiainministeriö, poliisiosasto	Seppo Sivula	Ylikomisario	8.5.2006
Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto	Harri Halme	Yli-insinööri	11.4.2006
Suomen Meripelastusseura ry	Kyösti Vesterinen	Toimitusjohtaja	21.4.2006
Suomen Meripelastusseura ry	Jori Nordström	Valmiuspäällikkö	21.4.2006
Suomen Varustamoyhdistys	Jukka Kantola	Osastopäällikkö	21.4.2006
Suomen ympäristökeskus	Jouko Pirttijärvi	Tarkastaja	12.7.2006
Tulli	Reino Kaario	Tulliylijohtaja	11.5.2006
Tulli	Lauri Ertola	Valvontapäällikkö	10.5.2006
Tulli, tullihallitus	Marko Koski	Tulliveropäällikkö	10.5.2006
Työministeriö, työhallinto	Esa Lonka	Hallitusneuvos	8.6.2006
Suomen Veneilyliitto ry	Hannu Laine	Toiminnanjohtaja	24.4.2006
Ympäristöministeriö, ympäristönsuojeluosasto	Maija Pietarinen	Neuvotteleva virkamies	11.7.2006
Ålands Redarförening r.f.	Hans Ahlström	Verkställande direktör	16.5.2006
	Jouko Haavisto	Opetusneuvos, eläkkeellä	15.6.2006
	Raimo Kurki	Merenkulkuneuvos, eläkkeellä	1.6.2006



LIITE 2. Asiantuntijafoorumissa käsiteltyt uhat ja epäkohdat sekä merkittävyyssäänestyksen tulokset

Tiedonkulun ongelmat		Merkittävyys									
Nro	Nimi	Kuvaus	3	2	1	e.o.s.	Keski-arvo	Hajonta	n (ilman eos)	n	
1.01	Tieto ei kulje meriturvallisuuteen vaikuttavista tekijöistä	- Pimeistä pojjuista tms. ilmoittamista pidetään liian vähäpätöisenä. - Estonia tutkimassa kävi ilmi, että eri varustamoilla oli visiirien rik- koutumista tapahtunut mutta siitä ei tieto kulkenut. - suorien yhteyksien puute tai epäsuorat yhteydet toimijain välillä - ei ole kansainvälisiä määräyksiä tutkintatiedon vaihtamisesta eri valtioiden välillä - Virallisessa tiedonkulussa on heikkouksia, lainsäädäntö ja määrä- ykset puuttuvat, puuttuu instrumentti tiedonlevitykseen.	14	26	0	0	2.35	0.48		40	
1.02	Operatiivisiin tilanteisiin liittyvä vies- tintä vaatii paljon kehittämistä	- Puheviestinnän ja dataviestinnän mahdollisuuksia ei käytetty riit- tävästi hyväksi.	0	17	18	6	1.49	0.51		35 41	
1.03	Ympäristöolosuhteisiin liittyvässä tiedonkulussa puutteita	- MKL:n tietoverkosta aallonkorkeustieto ei kulje Merentutkimuslaj- tokseen, ainoastaan siirtyy VTS-keskukseen (MKL:n tietohallinnon järjestelmissä puute koska tieto ei kulje verkosta MTL:n käyttöön. MTL mittaa, toimittaa MKL:lle, mutta tieto ei tule MTL:lle - Luotettavan jäänpaksuustiedon tiedon puute ongelma. - Epäluotettavia Suomen olosuhteisiin sopimattomia halpatuotteita myös tarjolla. Aalto, vedenkorkeus, sääpalvelu - Venäjän suunnasta ei tule informaatiota talviliikenteestä ja vahin- goista ei kerrota esimerkiksi P&I -klubeille.	0	7	26	8	1.21	0.42		33 41	
1.04	Venäjältä tiedonkulku tuottaa hanka- luuksia: tietoa ei aina tule tai se vii- västy		4	13	15	11	1.66	0.70		32 43	
Meriturvallisuuden uhat nykytilanteessa		Merkittävyys									
Nro	Nimi	Kuvaus	3	2	1	e.o.s.	Keski-arvo	Hajonta	n (ilman eos)	n	
Hallinnolliset uhat											
Kansainvälinen taso											
2.01	IMO:n ja EU:n antamat säännökset eivät huomioi alueellisia erityispiirteitä ja -tarpeita		18	23	0	0	2.44	0.50		41 41	
2.02	EU:n päätöksenteon heikkoudet	- esim. puutteellinen meriturvallisuuden asiantuntemus ja jäsen- maiden erilainen turvallisuuskulttuuri	17	23	1	1	2.39	0.54		41 42	

2.03	EMSA:n pyrkimys ottaa vastuulleen nykyisin jäsenvaltioiden vastuulla olevia asioita	- esim. edustus IMO:ssa ja ajatukset Euroopan rannikkovartiostosta.	15	8	11	8	2.12	0.88	34	42
2.04	Suomi ei ole enää ole vaikuttaja kansainvälisessä meriturvallisuuden kehityksessä	- koska ulosliputuksien jatkuessa osuus maailman kauppalaivastosta on merkityksettömän pieni.	4	4	30	4	1.32	0.66	38	42
2.05	Viranomaisten ja varustamoiden resurssit eivät riitä direktiivulvan noudattamiseen	- Pelko direktiivien ristiriitaisuudesta joka vaikeuttaa niiden noudattamista.	15	25	0	2	2.38	0.49	40	42
2.06	Suomella ja Virola kahdenvälinen sopimus öljyntorjunnasta, mutta Virola ei ole taloudellisia resursseja sopimuksen noudattamiseen		2	6	18	17	1.38	0.64	26	43
2.07	Meriturvallisuuskysymyksissä ei ole syntynyt "itämeren maiden blokkia"	- johtuen mm. Ruotsin suhtautumisesta Baltian maihin.	EI ÄÄNESTYSTÄ							
2.08	Venäjä jää päätöksenteon ulkopuolelle	- koska Venäjä noudattaa vain IMO:n määräyksiä ja vastustaa joitakin sellaisia päätöksiä (esim. ympäristönsuojelutoimenpiteet) jotka heikentävät venäläisten alusten kilpailukykyä.	1	11	17	12	1.45	0.57	29	41
Kansallinen taso										
2.09	LVM:n toiminnassa ja organisaatiomuutoksessa tunnistetut uhat	- Organisaatiomuutos heikensi merenkulun asemaa ministeriössä, seurauksena merenkulun asiantuntemus häviää tai on vain yhden ihmisen varassa. Tällä vaikutus turvallisuuteen/elinkeinoon.- LVM:n miehitys on niin ohut, että lainsäädännöllisiä tehtäviä siirretty MKL:lle ja resurssit liian ohuet ohjaamaan MKL:n toimintaa ja otta- maan vahvemman roolin (?).	26	11	2	5	2.62	0.59	39	44
2.101	MKL:n toiminnassa ja organisaatiomuutoksessa tunnistetut uhat: MKL:n organisaatio on ohut ja pirstoutunut ja MKL:n ja liikelaitosten roolit ovat selkiytymättömät. Toimintojen erottamisen jälkeen syntynyt uusia rajapintoja ja yksiköt elävät omaa elämäänsä. MKL:llä ei riittävää lainsäädännöllistä osaamista. Sisäisessä työnojoossa ja osaamisessa tuli ilmi heikkouksia.		19	14	4	7	2.41	0.69	37	44



2.102	MKL:n toiminnassa ja organisaatio- tietomuuksessa tunnistetut uhat: Resurssien väheneminen ja toiminto- jen ulkoistaminen heikentävät asian- tuntemusta (uhka, että meriturvalli- suuden hoidosta yhä suurempi osa saatetaan ulkopuolisen kilpailun pariin vrt. autokatsastus). Taloudelliset re- surssit eivät enää riitä esim. väylien kunnossapitotöiden toteuttamiseen.	25	11	5	1	2.49	0.71	41	42
2.103	MKL:n toiminnassa ja organisaatio- tietomuuksessa tunnistetut uhat:Uhkana meriturvallisuuden hal- linnan heikentyminen jos Meriturvalli- suus -toiminto yhdistetään tulevaisuu- dessa yleiseen väyläturvallisuusyksik- köön (yksi turvallisuusvirasto kaikille liikennemuodoille).	27	10	1	5	2.68	0.53	38	43
2.11	Viranomaisten resurssien (henkilöstö, laitteet ja taloudelliset resurssit) riittä- mättömyys ja jatkuva supistaminen heikentää viranomaistoiminnan laatua ja kehittymistä ja kasvattaa uhkia me- riturvallisuudelle	12	26	3	2	2.22	0.57	41	43
2.12	Uloslupatuksien myötä häviää suoma- lainen kauppalaivasto ja sen mukana osaava henkilöstö	13	25	3	1	2.24	0.58	41	42
<b>Liikenteelliset uhat</b>									
2.13	Suurimmat uhat liittyvät alusliikenteen yleiseen kasvuun ja öljykuljetuksien lisääntymiseen Suomenlahdella	20	18	0	0	2.53	0.51	38	38

2.14	Veneilijöiden määrä lisäänty	- Huviveneilyn volyymi kasvaa rajusti. Isot huviveneet ja puutteellinen merimiestaito lisääntyvät. Järjestäytyneiden veneilijöiden määrä on pieni. - Sisävesien huviliikenteen valvonta tai sen puute - Kasvava venäjän liikenne on uhka myös veneilijöitä. - Turvallisuustyö ei yllä pienille järville. Vesillä liikkuminen on pirstaloitunut erityyppiseen veneilykäyttöön.	0	15	22	1	1.41	0.50	37	38
2.15	Väylästo ja kartat	- Suomen vaikeiden saaristoväylien infra rapautuu ylläpitoresurssien pienentyessä. (Kunnossapito- ja korjausvelka kasvaa jatkuvasti ja väylien luokkaa jouduttaneen alentamaan säästöjen takia.) - Ulusi väyläsyvyyskäytäntö saattaa muodostaa uhan mikäli vedenkorkeuden ennustepuolta ja vedenkorkeuseroja väylän eri osilla huomioida eikä tiedotusta merenkulkijoille varmisteta. - Kaikkien merikarttojen uskotaan olevan luotettavia ja mittauksien tarkkoja. (Suuri osa Suomen merikartoista perustuu vanhoihin mittauksiin.)	0	20	15	4	1.57	0.50	35	39

**Alusturvallisuuteen liittyvät uhat**

2.161	Osaaminen ja koulutus: Ulosliputuksen myötä häviää suomalainen kaupapalaivasto ja sen mukana osaava henkilöstö	Uhkana on, että: - rannoillamme liikkuu aluksia joiden henkilöstö ei ole yhtä ammattitaitoista kuin suomalaiset - osasta suomalaisesta miehistöstä tulee pula ja kansipäällystön pätevöitymisen esteeksi muodostuu harjoittelupaikkojen puute ja - meriturvallisuuden kannalta tärkeisiin työtehtäviin maissa ei tulevaisuudessa ole osaajia kun suomalaiset merenkulkijat vähenevät.	5	22	7	2	1.94	0.60	34	36
2.162	Osaaminen ja koulutus: Tietotekniikan lisääntyminen eri meriturvallisuuteen liittyvissä toiminnoissa esim. komentosillalla ja VTS:ssä muodostavat uhan jos toimintavalmius (osaaminen) ilman laitteita katoaa		0	18	13	4	1.58	0.50	31	35



2.163	Osaaminen ja koulutus: Koulutukseen liittyvät uhat	<p>- Hakijamäärä merenkulun koulutukseen romahtaa, koska merenkulku ei houkutteleva koulutusala. (Huono opiskelijamateriaali luo huonot edellytykset kasvattaa ammattitaitoisia merenkulkijoita.)- Puute oppimateriaalista (koulutuksen ja ammattitaidon hyvää tasoa ei voida saavuttaa eikä ylläpitää ellei saatavilla ole ajantasaista oppimateriaalia)- Koulutus on koordinoimatonta ja oppilaitosten liian suuri määrä ja niiden siirtyminen kuntien hoitoon muodostavat uhan: jos kuntatalous on heikko, merenkulun koulutukseen saatu valtion tuki käytetään muihin kunnan menoihin (näin on jo tapahtunut). - Elinkeinoelämän passiivisuus yhteistyössä oppilaitosten kanssa ja opetuksen kehittämisessä heikentää merenkulkijoiden ammattitaitoa.- Merenkulkijoille ei ole tarjolla akateemista koulusta eli koulutus ei vastaa hallinnon tarvetta. Merenkulun osaaminen hallinnossa vähenee entisestään koulutusvaatimusten tiukentumisen vuoksi.</p>	0	5	26	3	1.16	0.37	31	34
2.17	Luotsaukseen liittyvät uhat	<p>- Jos englantia hyväksytään linjaluotsauskieleksi luotsien työ vähenee, seurauksena ammattitaidon heikkeneminen harvemmin liikutuilla väyläosuuksilla.</p> <p>- Luotsautavan heikkous</p>	3	14	15	3	1.63	0.66	32	35
2.18	Meripelastus	<p>- Meripelastuslaki ei koske Saimaata ja uhkana on, että varsinkin suuronnettomuuksissa pelastustoiminta ei ole tehokasta. Saimaan pelastustoimintaan liittyvät tehtävät ovat hajautuneet liian monelle toimijalle.</p> <p>- Suomessa salvage-toiminnan (kaupallinen meripelastus) tuntemus heikko, esim. mitä tehdään jos Suomenlahdella ajelehtii hylky?</p> <p>- Kansainvälisen avunpyynnön lähettäminen onnettomuuslaitteissa on vaikeaa viranomaisten/valtioiden välillä.</p>	0	4	29	4	1.12	0.33	33	37
<b>Ympäristölliset uhat</b>										
2.19	Ympäristön pilaantuminen	<p>- Öljy- ja kemikaalionnettomuudet.</p> <p>- Vieraslajit (jos vieraslajien torjunta ei onnistu, uhka ympäristölle on suuri).</p> <p>- Päästöt ml. jätevesipäästöt ovat uhka meriympäristölle.</p> <p>- Pietarin jätevedet</p>	0	11	19	3	1.37	0.49	30	33
2.20	Merenkulku kuljetusmuotona jää kehityksessä muista kuljetusmuodoista jälkeen	(esim. vanheneva, riskialtis kalusto). Seurauksena saastuttavat raide- ja tiekuljetukset lisääntyvät ympäristöystävällisten merikuljetusten kustannuksella.	<b>EI AANESTYSTÄ</b>							

2.211	Öljyntorjunta: Suomen öljyntorjunta-resurssit eivät ehkä ole riittävät (öljyntorjuntakaluston ja torjunnan puut- teet). Suomenlahdella naapurivaltioilla on täysin riittämättömät öljyntorjunta- valmiudet		0	3	20	14	1.13	0.34	23	37
2.212	Öljyntorjunta: SYKE vastaa öljyntor- junnasta, mutta on muuten irrallaan merenkulusta vaikka esim. öljyntor- junnassa alushenkilöstöllä tulisi olla parhain tieto toiminnasta. Onnetto- muuden tapahduttua saattaa tulla ristiriitaa siitä mikä olisi kokonaistur- vallisuuden kannalta parasta - tunte- musta merenkulusta puuttuu.		0	9	19	8	1.32	0.48	28	36
<b>Muita uhkia</b>										
2.22	Yleinen (ei vain valtionhallinnon) ne- gatiivinen suhtautuminen merenkul- kuun	- Valtionhallinnon ja poliittikkojen tietämättömyys merenkulun merki- tyksestä Suomelle. - Merenkulun arvostus ja merkitys Suomessa vähenee ja sitä kaut- ta siihen satsattavat resurssit. - Asenneongelmat (nuiva suhtautuminen ei-todistettavissa oleviin meriturvallisuusasioihin).	22	10	4	0	2.50	0.70	36	36
2.23	Kaiken tapahtuvan keskellä aluksen päällikkö jätetään yksin päätöksen teen kanssa	päätöksenteon tukityökalut puuttuvat	0	14	20	1	1.41	0.50	34	35
2.24	Inhimilliseen tekijään ei kiinnitetä huomiota	80 prosenttia onnettomuuksista johtuu inhimillisestä tekijästä. Inhi- millinen tekijä voidaan tunnistaa lukuisissa tapauksissa, mutta toi- menpiteet ovat riittämättömiä.	26	10	0	0	2.72	0.45	36	36
2.25	Jatkuva tuottavuus- ja tehokkuusvaa- timusten kiristyminen heikentää tur- vallisuutta	- kiireen vaikutus navigoinnin turvallisuuteen (ei väistetä kun ei "eh- di") ja - varustamot tekevät kustannussäästöjä allokoivat juuri ja juuri vaa- timukset täyttävät resurssit meriturvallisuuteen. - Meriturvallisuuskehityksessä jämähdetään paikalleen: ISM-raami saatu aikaan, mutta sen sisältämiseen ei satsata resursseja.	4	28	2	1	2.06	0.42	34	35



Yhteistyö ja työnjako			Merkittävyys							
Nro	Nimi	Kuvaus	3	2	1	e.o.s.	Keski-arvo	Hajonta	n (ilman eos)	n
3.01	Työnjako riippuvainen henkilösuhteista	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Henkilöstön vaihtuessa henkilökohtaisten suhteiden luominen vaikeaa. Tarvittaisiin formaalimmat puitteet yhteistoiminnalle.</li> <li>- Kun kaikki tuntevat toisensa, jotkut ennakoasenteet saattavat henkilöityä (lukkautuneet asenteet yksittäistapauksissa). Koskee myös kaikkea viranomaistoimintaa.</li> </ul>	0	3	26	3	1.10	0.31	29	32
3.02	Kansallinen yhteistyö	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MKL:n ja LVM:n yhteistyön ongelmat.</li> <li>- Johtuen LVM:n organisaation ohuudesta LVM:n lainsäädännöllisiä tehtäviä siirtynyt MKL:lle. Odotuksena kentän tuntemusten välittäminen, tosielämän tuntemus.</li> <li>- LVM:n resurssit ohuet ohjaamaan MKL:n toimintaa.</li> <li>- LVM:n rooli voisi olla vahvempi</li> <li>- VTS:n ja luotsauksen yhteistyön ongelmat.</li> <li>- OTK:n toimintapa (raporttien lähettäminen lausunnolle vasta valmiina ja tutkimuksen aikaisen yhteistyön/keskustelun puute).</li> <li>- Meriympäristön turvallisuuteen liittyvien tehtävien epäselvyydet</li> <li>- alusjätelain ja päästöjen valvonnan osalta työnjako epäselvä</li> <li>- milloin päättyy meripelastus ja alkaa öljyntorjunta, kuka johtaa tilannetta meripelastuksen päätyttyä</li> <li>- öljyntorjunta: SYKE vastaa aavalla merellä, mistä alkaa vastuu eli aava meri?</li> </ul>	3	17	11	2	1.74	0.63	31	33
3.03	Yhteistyön kokonaiskoordinointi puuttuu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meriturvallisuuden hallinta on verrattain hajalla eri toimijoiden vastuissa.</li> <li>- Kokonaiskoordinointi puuttuu, riskinä se että jää aukkoja, joista ei kukaan vastaa. Yhteistyö ontuu. Kullakin toimijalla on omat järjestelyt asioiden hoitamiseen. On epäselvää kuka vastaa mistäkin, esim. tiedottamisesta tiedotusvälineille ja viranomaisille.</li> <li>- Kukin toimii omasta mielestään hyvin, mutta yhteen hiileen puhaltaminen puuttuu esim. kuljetuslogistiikan puntarointi ja kehittäminen ontuu kun vertaillaan maa-, ilma- ja vesikuljetuksia keskenään</li> </ul>	3	14	13	3	1.67	0.66	30	33
3.04	Tutkimustulosten hyödyntäminen ontuu	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Meriturvallisuustoimijat eivät saa riittävän kattavasti tietoa alalla toteutettavasta tutkimuksesta. Tutkimusten tuloksia (erityisesti kv.) vaikeaa saada käyttöön, mutta myös niiden hyödyntämisessä on puutteita.</li> </ul>	0	13	15	4	1.46	0.51	28	32

Merenkululaitoksen julkaisu 6/2006



**Merenkululaitos**

Helsinki 2006  
ISBN 951-49-2117-8  
ISSN 1456-7814